

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Explorando los efectos de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) entre el sector minero y el estado peruano en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. El caso del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, (2006-2011)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Virginia Rodríguez Nuño de la Rosa**

Directores

Blanca Olías de Lima  
Javier Loscos Fernández  
Ida Sophia Rosenfeldt Pape

**Madrid, 2016**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**EXPLORANDO LOS EFECTOS DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD) ENTRE EL SECTOR MINERO Y EL ESTADO PERUANO EN LA LEGITIMACIÓN O DESLEGITIMACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES.**  
**EL CASO DEL *PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO* (2006-2011).**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Virginia Rodríguez Nuño de la Rosa**

Directores

Dra. Blanca Olías de Lima

Dra. Ida Sophia Rosenfeldt Pape

Dr. Javier Loscos Fernández

**Madrid, 2015**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET**

Programa de Doctorado  
**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tesis Doctoral

**Explorando los efectos de las alianzas público privadas para el desarrollo (APPD)  
entre el sector minero y el Estado peruano en la legitimación o deslegitimación de  
los gobiernos locales.**

El caso del *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (2006-2011).

Doctoranda  
**VIRGINIA RODRÍGUEZ NUÑO DE LA ROSA**

Directora de tesis  
**DRA. BLANCA OLÍAS DE LIMA (UCM)**  
**DR. JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ (UCM)**  
**DRA. IDA SOPHIA ROSENFELDT PAPE**

**Madrid, 2015**

## AGRADECIMIENTOS

El camino de elaboración de esta tesis ha sido largo y la ayuda recibida igualmente extensa. Ante todo, agradezco la invaluable paciencia, dedicación, y apoyo recibido de mi directora de tesis, Dra. Blanca Olías de Lima, así como de mis asesores, el Dr. Javier Loscos y la Dra. Ida Pape, ya que sin sus recomendaciones y orientación, la finalización de esta tesis no habría sido posible.

Igualmente, agradezco el apoyo de la AECID y del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) por ofrecerme la posibilidad de llegar a Perú a fines de septiembre del 2008, para seguir un Diplomado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en *Análisis, gestión y resolución de conflictos socio-ambientales*, el cual me permitió conocer con mayor profundidad el Estado peruano y los conflictos sociales en torno al problema extractivo.

Al ex Director del United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Thandika Mkandawire, de quien aprendí a valorar la investigación y quien me acercó, por primera vez, al tema de los recursos naturales y el desarrollo. Agradecer también a mis amistades y ex colegas de UNRISD, Véronique Martínez, Maju Brunette, y Sylvie Liu, porque a pesar de los años, su amistad y apoyo incondicional han estado siempre disponibles.

A mis amigas de estudios y aventuras, Alicia Alemán-Arrastio, Mercedes Salazar y Dolores Cortés, porque no solo sus sabios consejos sino también su orientación en momentos clave de mi vida, me condujeron a tomar las decisiones que hoy culminan con esta investigación y que me permiten, a partir de ahora, labrar nuevos caminos.

A mis amigas de toda la vida, Belén Redondo y María López. A mis amistades limeñas, Sara Rivera, Rosa Elvira Figueroa, Gianina Jiménez, Helena Reyes, Liliana Sánchez. A mis amigos “peruños”, Abel Rodríguez, Gema Pons, Carolina Espina y Leticia Martínez. Gracias a todos ellos por su grata y sincera compañía que me recargó siempre de mayor motivación y energía.

A mis ex compañeros de Governa en Perú, quienes confiaron en mí y me dieron la oportunidad de conocer mejor el Estado peruano, sus problemáticas y complejidades, su proceso de descentralización y su relación con el sector minero. Y de quienes también aprendí, la importancia y riqueza que acumula la historia, así como esa gran diversidad cultural peruana. A Javier Arellano-Yanguas, por compartir conmigo algunas de sus experiencias y extenso conocimiento de Perú y de las industrias extractivas.

Agradezco igualmente a todos aquellos pobladores del distrito de Colquioc-Chasquitambo y del distrito de Independencia en Perú, quienes amablemente aceptaron participar en este estudio. A todos aquellos que me ofrecieron su tiempo para la realización de las entrevistas y grupos focales, porque sin su generosidad, su conocimiento y las percepciones sobre su entorno, nada de esto hubiera sido posible. A todos ellos, gracias por su confianza.

Asimismo, agradezco la amistad y el enorme apoyo que me dieron con las gestiones y actividades realizadas durante el trabajo de campo, Liliana Sánchez, Eresvita Obregón, Ana Gomero, Evelyn Torres y Miguel Obregón. Sin su eficiencia, simpatía, predisposición, motivación y buen humor, este trabajo hubiera sido mucho más complicado. Igualmente, agradecer a todos aquellos que me ofrecieron entrevistas adicionales desde el sector minero, las Municipalidades y los Ministerios de Educación y Salud, por su generosidad al compartir sus experiencias y conocimiento, por su tiempo y por toda la documentación entregada para la realización de esta investigación.

De manera especial, va el agradecimiento por el apoyo económico que me prestaron dos personas, que sin ser familia hicieron crecer su cariño y afecto tanto más que la propia sangre, José María Maté<sup>†</sup> y María Josefa Ramón<sup>†</sup>. Y, sobre todo, esta tesis va dedicada a mi familia: a mis padres, Antonio Rodríguez y Pilar Nuño de la Rosa, y a mi tío José Antonio Nuño de la Rosa, por su apoyo moral y económico, ya que sin su ayuda nada de esto hubiera sido posible; a mis ahijados, uno de ellos también sobrino, Daniel Rodríguez Ruíz y Eliseo Valentino Venturo Figueroa, por recordarme la inocencia, la valentía y la gran belleza de la vida.

## Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS .....	3
Listado de ilustraciones, gráficos y tablas.....	10
Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas.....	13
SUMMARY .....	15
RESUMEN .....	19
INTRODUCCIÓN .....	23
PRIMERA PARTE: CLAVES DE LA INVESTIGACIÓN. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, MARCO TEÓRICO Y MARCO METODOLÓGICO.....	29
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS .....	31
1.1.    PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	31
1.1.1.    Descripción del contexto.....	31
1.1.2.    Planteamiento del problema.....	38
1.1.3.    Pregunta de investigación .....	50
1.2.    OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	51
1.2.1.    Objetivo general .....	51
1.2.2.    Objetivos específicos .....	51
1.3.    HIPÓTESIS .....	55
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO–CONCEPTUAL.....	59
2.1. INTRODUCCIÓN.....	59
2.2. GOBERNANZA .....	59
2.2.1. Conceptualización de la gobernanza.....	59
2.2.2. Good governance y desarrollo.....	64
2.2.3. Las alianzas público privadas para el desarrollo (APPD).....	68
2.3. LEGITIMIDAD.....	78
2.3.1. Conceptualización de la legitimidad.....	78
2.3.2. Conceptualización de la legitimación .....	84

2.3.3. Efectos de la gobernanza en la legitimidad del Estado.....	86
<b>CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>89</b>
3.1. INTRODUCCIÓN.....	89
3.2. SELECCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO Y JUSTIFICACIÓN.....	90
3.2.1. Selección del PMSP como APPD y justificación.....	91
3.2.2. Selección de empresas mineras y justificación .....	92
3.2.3. Selección de las municipalidades y justificación .....	95
3.3. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS.....	102
3.3.1. Información secundaria.....	103
3.3.2. Información primaria .....	103
3.4. PROPUESTA DE APROXIMACIÓN PARA OBTENCIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	106
3.5. LIMITACIONES DEL ESTUDIO.....	108
<b>SEGUNDA PARTE: CONOCIENDO EL CONTEXTO. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO Y LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA.....</b>	<b>111</b>
<b>CAPÍTULO IV. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO, LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1990-2011) Y DESCENTRALIZACIÓN (2002-2011). .....</b>	<b>113</b>
4.1. INTRODUCCIÓN.....	113
4.2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO.....	115
4.2.1. La Constitución política de 1993.....	115
4.2.2. La organización del Estado peruano .....	117
4.2.3. Principales debilidades del Estado peruano .....	120
4.3. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1990-2011) .....	128
4.3.1. La liberalización económica a partir de 1990 .....	128
4.3.2. Liberalización económica y gobernanza (2006-2011).....	137
4.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN (2001-2011) Y LA COMPLEJA LEGITIMACIÓN DEL ESTADO PERUANO.....	139
4.4.1. Conformación del Estado descentralizado (2001-2011).....	140

4.4.2. La descentralización de la infraestructura educativa y de salud (2006-2011).....	147
4.4.3. La descentralización y la compleja legitimación del gobierno local en un contexto minero. ....	159
4.5. CONCLUSIONES.....	161
<b>CAPÍTULO V. ¿INFLUENCIA O CAPTURA DEL ESTADO POR EL SECTOR MINERO? .....</b>	<b>167</b>
5.1. INTRODUCCIÓN.....	167
5.2. LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA EN EL PERÚ .....	168
5.2.1. La importancia de la minería en el debate del desarrollo .....	168
5.2.2. La importancia de la minería en la economía peruana .....	170
5.2.3. El sector empresarial minero y su relación con el Estado, las comunidades campesinas y los gobiernos locales .....	174
5.3. LOS RECURSOS MINEROS TRANSFERIDOS AL GOBIERNO LOCAL Y SUS PROBLEMÁTICAS.....	179
5.3.1. Ley del Canon minero.....	179
5.3.2. Regalías mineras.....	181
5.3.3. Derecho de Vigencia y penalidad.....	182
5.3.4. Distribución de recursos generados por la minería a nivel departamental y local. ....	184
5.4. CONTEXTOS MINEROS Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES.....	189
5.4.1. El impacto de la minería en las comunidades locales.....	190
5.4.2. El impacto de la debilidad institucional en el malestar de la población	193
5.4.3. Los efectos de los recursos mineros en la política local.....	195
5.4. CONCLUSIONES.....	197
<b>CAPÍTULO VI. LA GESTIÓN COLABORATIVA EN EL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO- ANTAMINA Y BARRICK. ....</b>	<b>201</b>
6.1. INTRODUCCIÓN.....	201



6.2. ALGUNOS DATOS SOBRE LAS EMPRESAS .....	202
6.2.1. Algunos datos sobre Antamina.....	202
6.2.2. Algunos datos sobre Barrick .....	203
6.3. EL PMSP. SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN COLABORATIVA .....	205
6.3.1. El PMSP de la empresa minera Antamina .....	211
6.3.2. El PMSP de la empresa minera Barrick.....	219
6.4 CONCLUSIONES .....	225
TERCERA PARTE: CASOS DE ESTUDIO.....	229
CAPITULO VII. ESTUDIO DE LOS CASOS .....	231
7.1. INTRODUCCIÓN.....	231
7.2. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS .....	233
7.2.1. MUNICIPIO DISTRITAL DE COLQUIOC-CHASQUITAMBO .....	234
7.2.2. MUNICIPIO DISTRITAL DE INDEPENDENCIA .....	274
7.3. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS RESULTADOS.....	298
7.3.1. Diferencias y similitudes entre Municipalidades.....	300
7.3.2. Diferencias y similitudes entre Empresas mineras .....	304
7.3.3. Diferencias y similitudes entre percepciones de la población.....	306
7.4. OTROS ASPECTOS RELEVANTES .....	309
7.4.1. Descrédito de la política y de los políticos.....	310
7.4.2. Enraizamiento de los alcaldes en el poder a través de las rentas mineras. Reección y deslegitimación. ....	311
7.4.3. Fortalecimiento de la imagen del alcalde a través de los outputs, pero no reelección.....	312
7.5. CONCLUSIONES.....	312
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES FINALES .....	317
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES FINALES.....	319
8.1. CONCLUSIONES.....	319

BIBLIOGRAFIA .....	331
Normatividad .....	351
ANEXOS.....	353
Anexo 1. Empresas mineras firmantes del PMSP y del Pacto Global.....	353
Anexo 2. Mapa de comunidades nativas tituladas.....	355
Anexo 3. Mapa de concesiones petroleras vigentes y propuestas entre 2004 y 2009 .....	356
Anexo 4. Mapa de concesiones mineras a mayo del 2014.....	357
Anexo 5. Zonas de influencia de compañías mineras Antamina y Barrick bajo el PMSP .....	358
Anexo 5a. Zona de influencia de compañía minera Antamina.....	358
Anexo 5b. Zona de influencia de la compañía minera Barrick .....	359
Anexo 6. Ubicación de municipalidades seleccionadas para los estudios de caso.....	361
Anexo 7. Reelección de autoridades 2006-2010, Ancash.....	363
Anexo 8. Listado de entrevistados.....	364
Anexo 9. Cuestionario de los entrevistados .....	367
Anexo 9.1. Pauta de entrevistas para empresas mineras .....	367
Anexo 9.2. Pauta de entrevista semiestructurada a autoridades locales.....	368
Anexo 9.3. Pauta de entrevista semiestructurada a líderes comunales y/o pobladores.....	369
Anexo 9.4. Pauta de entrevista semiestructurada, salud.....	370
Anexo 9.5. Pauta de entrevista semiestructurada, educación .....	371
Anexo 9.6. Pauta para los grupos focales.....	372
Anexo 10. Diferencias entre Constitución de 1979 y 1993 .....	374

## Listado de ilustraciones, gráficos y tablas

Tabla 1. Relaciones entre objetivos diversos: PMSP, ODM y Global Compact. ....	35
Tabla 2. Porcentaje de pobreza monetaria, según ámbito geográfico (2006-2011). ....	40
Tabla 3. Evolución de la desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini), 2006-2011 ....	40
Tabla 4. Características de la legitimidad según autores .....	85
Tabla 5. Montos comprometidos por mineras, 2007-diciembre 2011(acumulados).....	95
Tabla 6. Selección de gobiernos locales para los casos de estudio y comparativo con datos GR Ancash, 2009.....	98
Tabla 7.Presupuesto de salud (devengado) destinado a infraestructura en salud para las municipalidades seleccionadas, 2006-2011 .....	99
Tabla 8. Presupuesto de educación (devengado) destinado a infraestructura educativa para las municipalidades seleccionadas, 2006-2011.....	99
Tabla 9. Repartición de escaños parlamentarios según circunscripciones, elecciones 2011.....	125
Tabla 10. Evolución de los derechos mineros, número de expedientes (1991-2000) ..	134
Tabla 11. Asignación de principales competencias por niveles de gobierno.....	145
Tabla 12. Presupuestos de gobiernos subnacionales, Ancash (1995-2010).....	146
Tabla 13. Presupuesto dedicado a infraestructura educativa por niveles de gobierno en soles,.....	154
Tabla 14. Categorías de los establecimientos de Salud, según instituciones del sector salud .....	156
Tabla 15. Porcentaje de gasto en el sector salud del total de presupuesto (2006-2011). .....	158
Tabla 16. Porcentaje de gastos en infraestructura en salud por nivel de gobierno, 2006- 2011.....	159
Tabla 17. Criterios de distribución del canon minero.....	180
Tabla 18. Porcentaje de la incidencia de la pobreza total (%), 2004-2010. ....	194
Tabla 19. Número de movimientos políticos a nivel provincial para las elecciones 2006 y 2010 en el departamento de Ancash. ....	195
Tabla 20. Número de fuerzas políticas en distritos de MP. Huari (Ancash), elecciones 2006 y 2010 .....	196
Tabla 21. Circunscripciones involucradas en procesos de consulta popular de revocatoria, .....	197
Tabla 22. Montos depositados anualmente en soles, 2007-2011 .....	207
Tabla 23. Montos depositados por FMA, 2007-2011 .....	212
Tabla 24. Metas del FMA .....	214
Tabla 25. Presupuesto y canon minero de diferentes municipalidades distritales de Huaraz, 2006-2011.....	217
Tabla 26. Número de partidos políticos, elecciones del 2006 y 2010. ....	218
Tabla 27. Población nominalmente censada en cada uno de los centros poblados analizados del distrito de Colquioc-Chasquitambo, 2007.....	235

Tabla 28. Población distrito Colquioc, 2010-2012 .....	235
Tabla 29. Población y condición de pobreza para distrito de Colquioc-Chasquitambo, 2007-2009.....	236
Tabla 30. Presupuesto de la MD Colquioc, 2006-2011 .....	238
Tabla 31. Resultados electorales elecciones 2007 complementarias, MD Colquioc ...	241
Tabla 32. Resultados electorales 2010, MD Colquioc-Chasquitambo .....	241
Tabla 33. Resultados elecciones 2014, MD. Colquioc-Chasquitambo.....	242
Tabla 34. Balance elecciones distritales Colquioc-Chasquitambo, 2007, 2010, 2014.	243
Tabla 35. Población nominalmente censada para casos de estudio del distrito de Independencia, 2007 .....	276
Tabla 36. Población y condición de pobreza, MD Independencia, 2007-2009.....	277
Tabla 37. Recursos presupuestales de la M.D. Independencia, 2006-2011 .....	278
Tabla 38. Resultados de elecciones municipales 2006, MD Independencia.....	279
Tabla 39. Resultados electorales 2010, M.D. Independencia .....	280
Tabla 40. Tabla comparativa de resultados .....	299
Tabla 41. Efectos de diferentes elementos en la legitimación de ejercicio o de salida	301

Gráfico 1. Exportaciones FOB, por grupo de productos tradicionales (valores FOB en millones de US\$). .....	39
Gráfico 2. Conflictos socioambientales (2006-2012) .....	41
Gráfico 3. Departamentos que reciben mayores recursos por concepto de canon minero, 2003.....	93
Gráfico 4. Número de normas publicadas por el Poder Ejecutivo a través de su facultad legislativa, 2006-2009.....	136
Gráfico 5. Porcentaje de inversión pública en relación a porcentaje de PBI (2001-2011). .....	138
Gráfico 6. Presupuesto para infraestructura educativa por niveles de gobierno, en soles (2006-2011). .....	155
Gráfico 7. Impuesto a la renta según sector económico, porcentaje total (1999-2009). .....	171
Gráfico 8. Porcentaje contribución PBI minero a la economía, 2003-2011. ....	172
Gráfico 9. Porcentaje de empleo que proporcionan los diferentes sectores económicos, 2006.....	173
Gráfico 10. Mapa de relaciones, fuertes y débiles, entre los diferentes actores.....	178
Gráfico 11. Transferencias por canon minero, miles de millones de soles (s/MM), 2006-2011.....	180
Gráfico 12. Transferencias por concepto de regalías mineras (s/MM), 2006-2011. ....	181
Gráfico 13. Porcentaje de territorio nacional concesionado a la minería, 2006-2011..	183
Gráfico 14. Transferencias por concepto de derecho de vigencia y penalidad (s/MM), 2006-2011.....	183
Gráfico 15. Número de petitorios solicitados, 2006-2011. ....	184
Gráfico 16. Transferencias a los subniveles de gobierno de recursos de canon minero, regalías mineras y derecho de vigencia en s/MM, 2006-2011. ....	184

Gráfico 17. Distribución departamental de canon minero, regalías mineras, y derecho de vigencia y penalidad, en s/., 2006-2011.....	186
Gráfico 18. Distribución de presupuesto y canon por provincias, departamento de Ancash, 2006. ....	187
Gráfico 19. Distribución de canon por distritos en la provincia de Huaraz, 2006. ....	188
Gráfico 20. Incremento de conflictos en relación a incremento de recursos por canon minero en US/M., 2006-2011.....	190
Foto 1.Mapa del distrito de Colquioc-Chasquitambo.....	234
Foto 2. IE N. 028-Hornillos (Distrito de Colquioc).....	251
Foto 3. IE N. 039. Lllamarumi (Distrito Colquioc). PMSP-Antamina.....	251
Foto 4. Placa conmemorativa en el interior de la IE Vichay (MDI). PMSP-Barrick...	284
Foto 5.IE Acopampa (MDI). Lugar donde debería ir la placa conmemorativa. PMSP-Barrick.....	284
Ilustración 1. Fases del SNIP .....	149
Ilustración 2. Organización del FMA .....	215
Ilustración 3. Organización de la ACN, Barrick. ....	221

## Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas

ACN	Asociación Civil Neoandina
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
APAFA	Asociación de Padres de Familia
APP	Alianza Público-Privada
APPD	Alianza Público-Privada para el Desarrollo
Art.	Artículo
BM	Banco Mundial
Cap.	Capítulo
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAS	Comité Local de Administración de Salud
COMUNED	Consejo Municipal de Educación
CTC	Comité Técnico de Coordinación
CPR	Consulta popular de revocatoria
DGIEM	Dirección General de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DL	Decreto Legislativo
DRE	Dirección Regional de Educación
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
E	Entrevista
FMA	Fondo Minero Antamina
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales
GF	Grupo Focal
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
IFC	International Finance Corporation/Corporación Financiera Internacional
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IE/IIEE	Institución Educativa/Instituciones Educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
INGOs	Organizaciones Internacionales no Gubernamentales/ International non-governmental organization
IR	Impuesto a la renta
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LBD	Ley de Bases de Descentralización

LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MD	Municipalidad Distrital
MDI	Municipalidad Distrital de Independencia
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM/MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
MSNM	Metros sobre el nivel del mar
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NGP	Nueva Gestión Pública
NNUU	Naciones Unidas
NIE	Nuevo institucionalismo económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
OR	Órgano Resolutivo
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PC/GPC	Propuesta Ciudadana/Grupo Propuesta Ciudadana
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PMLE	Programa Mantenimiento de Locales Escolares
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONEI	Programa no escolarizado de educación inicial
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RM	Resolución Ministerial
RSE/RSC	Responsabilidad Social Empresarial/Corporativa
SERUMS	Servicio Rural Urbano Marginal de Salud
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIS	Sistema Integral de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unidad Ejecutora
UF	Unidad Formuladora
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNRISD	Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas

## SUMMARY

This research entitled *“Exploring the effects that public private partnerships for development (PPPD) between the mining sector and the Peruvian State have had in the legitimation or delegitimation of local governments. The case of the Mining Programme of Solidarity with People (2006-2011)”*, examines the effects that a type of governance, or more specifically of a collaborative management type, has had in the legitimation or delegitimation of local governments in Peru, through the provision of educational and health infrastructure, from 2006 to 2011.

This type of alliances, made between public and private sectors in order to achieve development, has an international origin that relates to the creation of the Global Compact in the late nineties, but it also relates to social corporate responsibility (RSC). The idea behind these alliances is to achieve together more than what they could achieve individually when fulfilling common objectives, even if their interests are different.

In the case of Peru, this alliance is materialized in the Mining Programme of Solidarity with People (PMSP). This Programme emerges as an agreement between the mining sector and the Peruvian State, in which the former compromises with a temporary and voluntary economic contribution to work in collaboration with the subnational governments and/or local rural Communities of their zone of influence in the achievement of a development agenda. This Programme emerges in a context where mineral prices were being extremely high but also in a context where, in parallel, the socioenvironmental conflicts were increasing in the mining zones. This Programme was finally created instead of setting up a mining gravamen to charge for the high profits of the mining sector.

Due to the historical institutional weakness of the Peruvian State and as a consequence of the implementation of two important processes in the country, the liberalization of the economy and the process of decentralization, the idea that seems to be behind this alliance hides a different objective, that is, the legitimation of the mining sector in order to achieve social peace, that will allow mining companies to continue



their operations. Besides, by legitimizing the mining sector, the State legitimizes its own extractive policies. The economic liberalization and decentralization processes have influenced the way the different levels of government legitimate before their population, have affected their roles and their relations with the different social actors. In this regard, the National level of government has gone from controlling the economy to have a subsidiary role in it. Besides, there is a conflict between two of its main responsibilities, that is, to defend citizens' rights on the one hand, and to promote and protect the great private investments, on the other. When both responsibilities are in conflict, it seems that the State ends up assuming the defense of the second. This, in addition to the institutional weakness of the Peruvian State, leads us to take into account the influence or its possible capture by private interests.

In order to give answer to the research question, that is, "*what are the effects of the PMSP, through the provision of educational and health infrastructure, on the legitimation and delegitimation of local governments in Ancash, Perú (2006-2011)*", this study has been divided into four sections. The first section presents chapters I, II and III. Chapter I comprises the problem proposal, the general and specific objectives, and the hypothesis, that will be tested throughout the research. In chapter II, it is presented the theoretical framework, in which it will be inscribed this research, that is, governance and legitimacy. Finally, chapter III presents the methodological framework used by this research. Through case studies, two mining companies and two Municipalities, where the PMSP has been implemented, will be explored. Despite that under the PMSP different projects have been implemented, it has been selected as a reference point for this study the provision of health and educational infrastructure, first, because of the legitimation effects it has, and second, because this provision is a public function shared by the different levels of government. The case studies will use qualitative and quantitative evidence, as well as primary and secondary sources in order to confirm or not the different hypotheses, and it will also give answer to the different objectives. Even if there is still some criticism to case studies for not being able to make generalizations, it is important to highlight that this can be done as long as it deals with theoretical generalizations and not statistical. Besides, case studies research allows for making visible some of the nuances and motives behind these alliances, which could not be shown under a macro study. The second part of this research contains chapters IV, V

and VI. This second part is mainly descriptive. In chapter IV, it is presented the context previous to the creation of the PMSP, because this context has been affected by the change of role of the State, as well as the relations State-society-market. This has some initial influences in the legitimacy of the State. In chapter V, it is presented the importance, economical as well as political, that the mining sector has acquired. In chapter VI, it is presented the structural organization, which each mining company has developed in order to execute the PMSP. The third part of this research presents the case studies done in two Municipalities, and the fourth part presents the conclusions to this study.

Among the main results obtained from this research it can be mentioned, first, the contribution to a bigger knowledge on how certain models of governance work, o more concretely, how the collaborative management between mining companies and local governments or peasant communities, work. The selected case studies have allowed us to observe the collaborative management in three ways: i) between Municipalities and mining companies, where there is also a peasant community involved. This is the case of the Municipality of Colquioc-Chasquitambo; ii) between a Municipality and a mining company without a peasant community. This is the case of the Municipality of Independencia with its annexes, Vichay, Acovichay, Jinua and Acopampa; iii) the direct alliance between a mining company and a peasant community. This is the case of the peasant community Ramon Castilla, in Santa Casa, which is part of the Municipality of Independencia. A second result has to do with a deeper analysis of the structural problems of the Peruvian State, which limit somehow not only the territorial development that has to be achieved by local governments, but also creates problems such as clientelism and corruption. This contributes to reinforce the generalized public opinion of a negative vision of politics and politicians, which make the legitimization of local governments even more difficult. When analyzing the effects of the provision of educational and health infrastructure on the legitimization and delegitimation of local governments, it is noticed that even if these sectors are important they are no sufficient to speak about legitimization or delegitimation of local authorities. It is the overall projects done under the PMSP and outside it, what contributes to the legitimization or delegitimation of local authorities. In this respect, it is observed that only the projects inscribed inside a strategic vision of development lead by the Municipality achieve the

legitimation of the local authority. Finally, even if the PMSP contributes to legitimize the social role of the mining company, in some cases, it can also reinforce the image of local governments, although this may not imply reelection.

As for the main conclusions of this study, it can be mentioned some of them. First, that the national government creates the PMSP in order to legitimise mining companies and not local governments. In this sense, mining companies have achieved through the PMSP the legitimation of local governments, which consider that working with the mining company is better than working with other public institutions. In some cases, the PMSP has also served mining companies to achieve the legitimation of local people and peasant communities. Second, the PMSP has also contributed to help local governments to have a more efficient image, this understood as being quicker in the implementation of projects. However, only in cases where the projects have contributed to improve the socioeconomic conditions of population, there has been an effect in local governments' output legitimacy. In this regard, one could say that it is the efficiency understood as the delivery of outcomes and not the efficacy understood as the delivery of products, which contributes to local authority legitimation. Third, the PMSP has shown how easy is for the private sector to be legitimized by its results, which cannot be done so easily by local governments. Fourth, the PMSP has helped people to bring closer the image of mining companies and local governments but it has contributed to increase the perception of distance or absence of the national government. Fifth, the PMSP has contributed to social peace, but mainly in those zones, which are far away from mining operations.

## RESUMEN

Esta investigación, titulada “*Explorando los efectos de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) entre el sector minero y el Estado peruano en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. El caso del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006-2011)*”, examina los efectos que un modelo de gobernanza, o más concretamente de gestión colaborativa, ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de Perú, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, durante el período 2006-2011.

Este tipo de alianzas entre el sector público y el privado en pos del desarrollo tiene su origen a nivel internacional, relacionado con la creación del *Global Compact* o Pacto Global a fines de la década de los noventa, pero también está muy vinculada a la responsabilidad social empresarial (RSE). La idea detrás de estas alianzas es la de lograr juntos más de lo que se puede lograr por separado en el cumplimiento de objetivos comunes, aunque los intereses sean diferentes. En el caso de Perú, esta alianza, materializada en el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)*, surge como un acuerdo entre el sector minero y el Estado peruano, en el que la empresa minera se compromete con un aporte voluntario y temporal a colaborar con los gobiernos subnacionales y/o Comunidades Campesinas en la consecución del desarrollo de sus zonas de influencia. Este Programa se implementa en un contexto de altos precios de los minerales, pero también en un contexto donde, en paralelo, los denominados *conflictos socioambientales* se incrementaban en las zonas mineras. Este Programa se crea en lugar de imponer un gravamen minero a las sobreganancias de este sector.

Debido a la histórica debilidad institucional del Estado peruano y como consecuencia de la puesta en marcha de dos importantes procesos en el país: la liberalización de la economía y el proceso de descentralización, la idea detrás de esta alianza parece esconder un objetivo diferente: el de legitimar al sector minero para con ello lograr la paz social, que permita a estas empresas continuar con sus operaciones. Además, legitimando al sector minero, el Estado legitima también sus políticas

extractivas. El proceso de liberalización económica y el de descentralización han influido en la forma cómo los diferentes niveles de gobierno se legitiman ante su población, en sus roles y en su relación con los diferentes actores sociales. A este respecto, el nivel nacional ha pasado de tener un papel interventor en la economía a uno subsidiario. Además, han entrado en conflicto dos de sus principales responsabilidades: la de proteger los derechos de los ciudadanos, por un lado, y la de promover y proteger la gran inversión privada, por el otro. Cuando ambas responsabilidades entran en conflicto, parece que queda claro que el Estado se posiciona a favor de privilegiar la segunda. Esto, unido a la debilidad institucional que caracteriza de por sí al Estado peruano, nos lleva a hablar de influencia o de una posible captura del Estado por parte de los grandes intereses privados.

Para dar respuesta a nuestra pregunta de investigación, esto es, “qué efectos ha tenido el PMSP a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de Ancash (Perú), durante el período 2006-2011”, este estudio se ha dividido en cuatro partes. La primera parte la conforman los capítulos I, II, y III. En el cap. I se plantea el problema, así como los objetivos, general y específicos, y las hipótesis, que se irán confirmando o no a lo largo de la investigación. El cap. II presenta el marco teórico en el cual inscribimos esta investigación, la gobernanza y la legitimidad. Por último, el cap. III presenta el marco metodológico que utilizará esta investigación, los estudios de caso. Se explorará el caso de dos empresas mineras que han implementado el PMSP en dos Municipalidades del Perú. A pesar de que bajo el marco del PMSP se han trabajado diversos proyectos sociales, se ha seleccionado como eje la provisión de infraestructura educativa y de salud por el efecto de legitimación que otorga a los actores que la implementan, además de ser una función compartida entre los diferentes niveles de gobierno. Los estudios de caso utilizarán tanto evidencia cualitativa- a través de observación, entrevistas semiestructuradas y grupos focales-, como evidencia cuantitativa- obtenida del análisis de bases de datos. Se utiliza, de este modo, tanto información primaria como secundaria para ir testando las diferentes hipótesis planteadas y dar respuesta a los objetivos, general y específicos planteados. Si bien aún persisten críticas hacia los estudios de caso por su tendencia a no poder realizar generalizaciones extrapolables, es importante señalar que si puedan hacerlo mientras se busque la generalización teórica y no la

estadística. Además, los estudios de caso permiten hacer visibles algunos de los matices y motivos detrás de cada una de las alianzas entre empresas mineras y diferentes gobiernos locales dentro del marco del PMSP, que no podrían apreciarse dentro de un estudio macro. La segunda parte de esta investigación está integrada por los cap. IV, V, VI. Esta segunda parte tiene un carácter eminentemente descriptivo. En el cap. IV se presenta el contexto previo a la creación del PMSP, dado que los procesos que han tenido lugar desde la década de los noventa, el proceso de liberalización económica y el de descentralización, han tenido unos efectos en cuanto al cambio de rol del Estado y de las relaciones Estado-sociedad-mercado. Estos cambios influyen de partida en la legitimidad del Estado. El cap. V presenta la importancia, tanto económica como política, que ha adquirido el sector minero. En el cap. VI se presenta la estructura organizacional que conforma cada empresa minera para ejecutar el PMSP. La tercera parte de esta investigación presenta los estudios de caso y la cuarta parte, las conclusiones de este estudio.

Entre los principales resultados obtenidos de esta investigación se encuentra el aporte a un mayor conocimiento sobre cómo funcionan determinados modelos de gobernanza o, más concretamente, de gestión colaborativa entre empresas mineras, gobiernos locales, y/o Comunidades Campesinas. Los casos de estudio analizados han permitido observar esta gestión colaborativa de tres formas: i) la alianza entre Municipalidad y empresa minera, donde hay también implicada una comunidad campesina. Este es el caso de la Municipalidad distrital de Colquioc-Chasquitambo; ii) la alianza entre Municipalidad y empresa minera sin comunidad campesina. Estos son los casos de la Municipalidad distrital de Independencia con los anexos de Vichay, Acovichay, Jinua y Acopampa; iii) la alianza directa entre la empresa minera y la comunidad campesina. Este es el caso de la comunidad campesina Ramón Castilla, en Santa Casa, dentro de la Municipalidad distrital de Independencia. Un segundo resultado obtenido ha sido el análisis en mayor profundidad de algunos problemas estructurales del Estado peruano que limitan, de alguna forma, no sólo el desarrollo de los territorios que corresponde a los gobiernos locales, sino que generan problemas tales como el clientelismo y la corrupción. Esto contribuye a reforzar la opinión generalizada de la población sobre una visión negativa de la política y de los políticos, lo que dificulta aún más la legitimación de los gobiernos locales. Al analizar los efectos de la

provisión de infraestructura educativa y de salud en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales se comprueba que si bien estos sectores son importantes, no son suficientes para hablar de legitimación o deslegitimación de las autoridades locales. Es el conjunto de obras realizadas bajo el marco del PMSP y fuera de éste lo que contribuye a la legitimación o deslegitimación de estas autoridades. A este respecto, se observa que sólo las obras inscritas dentro de una visión estratégica de desarrollo liderada por la Municipalidad consigue la legitimación por parte de la población. Y por último, no menos importante, destacamos como resultado, que si bien el PMSP contribuye a legitimar el papel social de la empresa minera, en algunos casos, los gobiernos locales han fortalecido su imagen, aunque esto no haya implicado siempre su reelección.

En cuanto a las principales conclusiones de este estudio se destaca, primero, que el gobierno nacional crea el PMSP para legitimar a la empresa minera y no a los gobiernos locales. En este sentido, la empresa minera ha conseguido a través de este PMSP ser legitimada por los gobiernos locales, quienes consideran que trabajar con ella es más beneficioso para su gestión que hacerlo con cualquier institución del Estado. En algunos casos, el PMSP también ha servido para que las poblaciones y comunidades campesinas legitimen el papel de la empresa minera. Segundo, el PMSP también ha contribuido a ayudar a los gobiernos locales a tener una imagen de mayor eficacia, entendida como mayor rapidez en las obras, aunque sólo en los casos en los que los proyectos implementados han contribuido a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, se ha producido la legitimidad de ejercicio o salida del gobierno local. De este modo, se comprueba que es la eficiencia, entendida como resultados (*outcomes*) y no la eficacia entendida como productos (*outputs*), la que contribuyen a la legitimación de la autoridad local. Tercero, el PMSP ha conseguido mostrar la facilidad del sector privado para legitimarse por resultados, lo que contrasta con los problemas que tienen los gobiernos locales para hacer lo mismo. Cuarto, el PMSP ha contribuido en algunos casos a acercar la imagen de la empresa minera y del gobierno local a la población, pero ha contribuido a aumentar la percepción por parte de la población de la lejanía o ausencia del gobierno nacional. Quinto, el PMSP ha contribuido a la paz social, pero principalmente en aquellas zonas más alejadas de las operaciones mineras.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los actuales temas de interés de las ciencias sociales, y específicamente de la ciencia política, ha sido la relación entre la gobernanza- definida en esta tesis como “los procesos y las interacciones a través de las cuales toda clase de intereses sociales y actores se combinan para producir políticas, prácticas y efectos que definen los actuales modelos de gobernar” (Bevir, 2011:1)- y sus efectos en la legitimidad del poder político e inclusive del sistema democrático (ver capítulo II).

Dentro del abanico de las diferentes interacciones sociales que se dan en la actualidad, esta investigación explora los efectos que un modelo de alianza público-privada para el desarrollo (APPD) en particular, el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP) - un Convenio firmado entre 39 empresas mineras operando en el Perú y el Estado peruano para lograr el desarrollo en las zonas de influencia minera- ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, durante el período 2006-2011.

Este Programa, creado en el año 2006 por el gobierno de Alán García (2006-2011), surge a raíz del debate que generó el gran incremento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales a partir del 2003, y que abrió la posibilidad de imponer un gravamen a las sobreganancias mineras. Si bien Alán García (2006-2011) apoyó esta opción durante su campaña presidencial, cuando llegó al poder pactó con el sector minero la creación del PMSP. Este Convenio- de carácter voluntario, extraordinario y temporal- implicaba que en lugar de que el Estado recaudase directamente los recursos económicos por este nuevo gravamen, estos recursos quedaban en manos del sector minero y serían gestionados por asociaciones civiles, dependientes de las propias empresas mineras. Estos recursos serían utilizados para la realización de proyectos, obras o programas en colaboración con los gobiernos subnacionales y/o comunidades campesinas, con el fin de promover el desarrollo y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas principalmente en las zonas donde se realizaban las actividades mineras.



Y es que la minería se ha convertido desde la década de los noventa en el motor económico más importante de la economía peruana, por lo que el discurso nacional ha girado en torno a promover esta actividad destacando su importancia para el desarrollo del país. Sin embargo, la actividad extractiva tiene importantes efectos negativos a nivel local que, en muchos casos, son minimizados por el gobierno nacional, por lo que en paralelo al incremento de recursos económicos generados por este sector, se producía el incremento de lo que la Defensoría del Pueblo denominó conflictos socioambientales (ver capítulo V). Es por esta razón que pareciera que el objetivo que se esconde tras la creación del PMSP no es tanto el desarrollo como fin en sí mismo, sino como un medio para el logro de la legitimación de las empresas mineras a través de su acción social y, de este modo, conseguir la paz social en sus zonas de influencia, garantizando así la continuidad de sus operaciones extractivas (ver capítulo VII).

La provisión de servicios públicos, como salud y educación, han estado asociados con las tareas del Estado, incluida la provisión de su infraestructura. Sin embargo, debido a la grave situación que vivió el país en la década de los ochenta- caracterizada por la crisis de la deuda, la crisis económica con hiperinflación y el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru) entre otros temas-, tanto la calidad de estos servicios como la de su infraestructura se vio fuertemente deteriorada.

Bajo el marco del PMSP, se ha considerado la provisión de infraestructura, entre la que se encuentra la educativa y la de salud. La provisión de estos servicios así como la de su infraestructura lleva implícita una serie de valores compartidos entre el Estado y la sociedad. De hecho, el gobierno de Fujimori utilizó la provisión de infraestructura educativa y de salud en zonas donde antes no existía para legitimarse ante la población y recuperar el apoyo de su electorado, principalmente los pobres rurales y los trabajadores informales (Arce, 2010).

De este modo, esta investigación parte de la premisa que la provisión de nueva infraestructura educativa y de salud a través del PMSP en zonas donde nunca antes ha existido, podría revertir en cierta legitimación por parte de la población local hacia los actores de esta alianza, en especial, hacia las empresas mineras. Sin embargo,

indagaciones posteriores mostraron que, en el caso del PMSP, apenas se había construido infraestructura educativa y de salud nueva, sino que lo que se había realizado habían sido renovaciones o mejoras de la infraestructura educativa y de salud ya existentes. Además de infraestructura, el PMSP se centró en áreas como salud y nutrición, educación, desarrollo productivo y fortalecimiento de capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales.

De este modo, y a pesar de la amplitud de programas realizados bajo el PMSP, esta investigación ha decidido tomar la provisión de infraestructura educativa y de salud como eje principal para explorar si esta colaboración entre empresa minera y gobierno local ha contribuido a la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Esto deviene importante, más aún, cuando existen preocupaciones de que este tipo de alianzas estén contribuyendo a reforzar la lógica del neoliberalismo, legitimando el sistema económico global que promueve, principalmente, una *globalización corporativa* (Utting & Zammitt, 2006).

Gran parte de los estudios sobre alianzas similares han puesto el enfoque, principalmente, en observar y analizar la relación creada entre empresas y comunidades (L. Lee, 2011); entre Estado-empresas (Glasberg, 2003), entre empresa y sociedad civil (Pinney, 1999; Twose & Blakelu, 1999), o entre el tripartito de actores, es decir, empresa-sociedad civil-Estado (Ashman, 2001; Waddel & Brown, 1997), pero siempre desde una mirada del *management empresarial* y de su contribución al desarrollo de los países donde operan. Estudios recientes exploran desde enfoques diferentes los efectos que las alianzas estratégicas pueden tener en la legitimación de las propias empresas integrantes de esta alianza y en relación con sus *stakeholders* y *shareholders* (Arbaiza Fermini, 2011; Dacin, Oliver, & Roy, 2007; Eweje & Palakshappa, 2011; Kumar & Das, 2007). Sin embargo, han sido pocos los estudios que hayan explorado los efectos de estas alianzas en la legitimación o deslegitimación del Estado, entendido éste como los diferentes niveles de gobierno en un contexto descentralizado. De este modo, a través de dos estudios de caso, se analizarán los efectos de este PMSP en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales.

La justificación y relevancia de esta investigación reside en la importancia que en los últimos años están teniendo este tipo de instrumentos para el logro de objetivos de desarrollo, así como por las especiales implicaciones que tienen en un nuevo paradigma de las relaciones Estado-mercado-sociedad. De hecho, el PMSP es una de las primeras formas de APPD entre el Estado peruano y el sector minero, cuya implementación abarcó desde el año 2007 hasta el 2011. Por ello, se considera importante conocer las características que ha tenido esta colaboración y si ello ha tenido algún efecto en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Más aún, el análisis de este Programa permite rescatar importantes lecciones que pueden ser relevantes considerar, teniendo en cuenta que este tipo de alianzas comienza a ser la práctica generalizada por el Estado peruano para la consecución de objetivos diversos.

Con este fin, esta investigación se divide en cuatro partes. La primera parte presenta el capítulo I, II y III. En el capítulo I, se plantea el problema, los objetivos y las hipótesis de esta investigación. En el capítulo II, se presenta el marco teórico en el cual se inscribe esta problemática, la gobernanza y la legitimación, conceptos bastante difusos y ampliamente discutidos a lo largo de la historia de las ciencias sociales. Las alianzas público-privadas, vistas como un modelo de gobernanza o más específicamente de gestión colaborativa, se han convertido en los mejores instrumentos para el logro de la eficacia y eficiencia al considerarse la mejor respuesta tanto a los fallos del Estado como del mercado. La consecución de una mayor eficacia y eficiencia ha sido uno de los grandes objetivos perseguidos por las administraciones públicas, especialmente desde la década de los ochenta, y esta eficacia y eficiencia se ha relacionado con una mayor o menor legitimidad, ya sea del poder político o del sistema democrático. De este modo, la idea es aplicar esta teoría a los nuevos modelos de gobernar y observar sus efectos en la legitimación del poder político. En el capítulo III, se presenta el marco metodológico que seguirá esta investigación, la cual se apoyará en la realización de dos estudios de casos que, a través de evidencia tanto cualitativa-basada en entrevistas semiestructuradas y grupos focales- como cuantitativa- procedente del análisis de bases de datos-, pretende dar respuesta tanto al objetivo general como a los objetivos específicos e hipótesis planteadas en esta investigación.

La segunda parte abarca los capítulos IV, V y VI. En el capítulo IV, se explora el contexto en el que se implementa el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*. Para ello, se describe la estructura del Estado peruano y las principales debilidades institucionales que lo caracterizan. Igualmente, se analizan dos procesos de gran relevancia que han tenido lugar en las últimas décadas y que han influido en el cambio de rol del Estado y de las relaciones Estado-sociedad-mercado, definiendo el nuevo contexto así como la naturaleza del PMSP: la liberalización económica en la década de los noventa y el proceso de descentralización a partir del año 2002.

En el capítulo V, se analiza desde diferentes ángulos el papel protagónico que ha adquirido el sector minero. Por un lado, su papel tanto en la economía peruana como en el debate sobre el desarrollo, y como ello ha llevado a dotar al sector extractivo de una influencia significativa a nivel político, que podría tener tintes de captura del Estado durante el período de análisis de este estudio. Por otro, se explorarán las causas de los conflictos generados en torno a las zonas de operación minera, ya que “estos esconden un conjunto más complejo de razones y agravios que explican su irrupción” (Arellano-Yanguas, 2008:80). Igualmente, se explorarán los efectos de la minería en las comunidades locales, puesto que ésta ha transformado las tendencias de desarrollo en los territorios rurales, así como los medios y estrategias de vida de estas poblaciones (Bebbington, 2007:65). Finalmente, se analizarán los efectos de los recursos procedentes de la explotación minera (canon minero) en la política local, ya que ello ha incrementado la fragmentación política y la corrupción, teniendo importantes efectos tanto en la legitimidad como en la legitimación del poder político.

En el capítulo VI, se presentan la estructura organizacional y los modelos de gestión colaborativa que se establecen con los diferentes actores sociales en las dos empresas mineras seleccionadas para los casos de estudio, Barrick y Antamina, con el fin de observar similitudes y diferencias en esta colaboración e inferir si el tipo de gestión colaborativa realizado haya podido tener algún efecto diferente en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales.

La tercera parte de esta investigación presenta en el capítulo VII, los dos estudios de caso. Estos estudios analizan los efectos que la provisión de infraestructura educativa y

de salud llevados a cabo bajo el marco del PMSP por la empresa minera Antamina y la empresa minera Barrick, han tenido en la Municipalidad distrital de Colquioc-Chasquitambo y la Municipalidad distrital de Independencia respectivamente.

Finalmente, la cuarta parte presenta en el Capítulo VIII las conclusiones de esta investigación, en la cual si bien se confirman las hipótesis planteadas, también aparecen nuevos hallazgos y conclusiones con respecto al papel que ha jugado este PMSP y, en particular, qué efectos ha tenido en la legitimación o deslegitimación de estos gobiernos locales en el departamento de Ancash.

**PRIMERA PARTE: CLAVES DE LA INVESTIGACIÓN.  
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, MARCO TEÓRICO Y MARCO  
METODOLÓGICO.**

*“El conocimiento se crea, no se descubre”*

(Collinwood, 1965:99 en "The Interpretative  
Approach in Political Science: a Symposium" en  
*British Journal of Politics and  
International Relations* 6:129-164.



# **CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

## **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1.1. Descripción del contexto**

Dentro del contexto de cambios ideológicos de carácter neoliberal, que se han producido a nivel mundial en el terreno político-económico e institucional en estas más de tres décadas, surgen en la década de los ochenta y con más fuerza en la década de los noventa, las denominadas alianzas público-privadas (APPs), entendidas como la colaboración entre el sector público y el sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos.

Las APPs, cuya expansión se vió favorecida por la globalización económica y los instrumentos de nueva gestión pública (NGP) aplicados en las administraciones públicas, comienzan a generalizarse y a ser vistas no sólo como el instrumento más eficiente a los fallos del mercado y del Estado (Börzel & Risse, 2005; J. M. Brinkerhoff, 2002; Rowe, 2006), sino también como un importante instrumento de desarrollo (AECID, 2013; Casado Cañequé, 2007; Pomerantz, 2011). Este tipo de alianzas, vistas como los instrumentos más eficientes para el logro del desarrollo, serán denominadas alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) o alianzas para el desarrollo<sup>1</sup>.

Si bien podemos encontrar los inicios de estas APPD en 1992, en la Cumbre de Río-donde se publica la Agenda 21<sup>2</sup> y se exhorta al sector privado a jugar un papel más activo en su promoción-, su máxima expresión se encuentra en el lanzamiento en 1999

---

<sup>1</sup> Se denominan alianzas para el desarrollo porque incluyen también al tercer sector, es decir, ONGs, asociaciones civiles, sindicatos, universidades, entre otras.

<sup>2</sup> La Agenda 21 es un plan de acción voluntario y no vinculante relacionado con el medio ambiente y el desarrollo. A través de esta agenda, el sistema de Naciones Unidas, los gobiernos de 178 países y otras organizaciones multilaterales se comprometieron a trabajar por el cumplimiento de sus objetivos. En el capítulo 30, se menciona el papel fundamental que desempeñan las empresas trasnacionales en la consecución del desarrollo social y económico de un país. Para más información, véase: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age30.htm>



del *United Nations Global Compact* o Pacto Global de Naciones Unidas<sup>3</sup> por su entonces Secretario General, Kofi Annan (Casado Cañeque, 2007).

Este Pacto Global o *Global Compact* es una alianza voluntaria entre empresas multinacionales operando en países en desarrollo y Naciones Unidas (NNUU) por las que estas primeras se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en las áreas de: derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción. El lanzamiento del Pacto Global tiene sus antecedentes en las preocupaciones sobre las relaciones entre comercio y desarrollo sostenible, que surgieron a nivel internacional durante la década de los setenta. Estas preocupaciones se plasmaron en la Cumbre de la Tierra en 1972 y, más tarde, en el Reporte Brundtland sobre desarrollo sostenible en 1987 (Bebbington, Chaparro, & Scurrah, 2014). Es así que, la participación de las empresas en la consecución de este desarrollo sostenible comenzaba a ser cada vez más relevante, sobre todo cuando operaban fuera de sus países (Schmidheiny, Chase, & De Simone, 1997; Strong, 1997). Mucha de la presión realizada por las organizaciones internacionales no gubernamentales (INGOs, por su sigla en inglés) hacia las empresas transnacionales para llevar a cabo prácticas más responsables con el medio ambiente y con los derechos humanos, contribuyó a la creación de prácticas voluntarias definidas como “responsabilidad social empresarial o corporativa” (RSE/RSC).

La subscripción a este Pacto Global implicaba también un compromiso voluntario por parte del sector privado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>4</sup>, los cuales recogían diferentes metas para el año 2015: i) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; ii) Lograr la enseñanza primaria universal; iii) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; iv) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; v) Mejorar la salud materna; vi) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; viii) Fomentar una alianza mundial para el

---

<sup>3</sup> Este Pacto Global se llevó a cabo en una década en que Naciones Unidas sufría una importante crisis económica, por impago o pago tardío de las cuotas de uno de sus miembros más importantes, Estados Unidos. De este modo, el entonces Secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, vio en el sector privado no sólo un agente de desarrollo dentro del contexto de los nuevos tiempos, sino también una importante aliado económico. Para más información sobre el Pacto Global, véase:

[https://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/Los\\_Diez\\_Principios.html](https://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/Los_Diez_Principios.html)

<sup>4</sup> Para más información sobre los ODM, véase: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>

desarrollo. De este modo, este Pacto Global presenta al sector privado como un socio estratégico en la lucha contra la pobreza y en la consecución del desarrollo de los países donde opera, circunscribiendo así su acción social a la denominada responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE/RSC).

Esta lógica de colaboración público-privada se corresponde con el nuevo contexto de gobernanza, donde el Estado ya no es el único actor capaz por sí sólo de resolver los complejos problemas que se generan en las sociedades modernas, sino que la colaboración con otros actores, como el sector privado y la sociedad civil, se vuelve fundamental para su resolución (Aguilar Villanueva, 2006; Zurbriggen, 2011).

Perú no ha sido indiferente a estos cambios ideológicos y el inicio de este tipo de alianzas para el desarrollo se produce con el segundo gobierno de Alán García (2006-2011). Una de las primeras APPD que tiene lugar en el país es el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), también llamado Aporte Voluntario. La situación previa a la firma de este PMSP, realizado en diciembre del 2006, se corresponde con un período de incremento extraordinario de los precios de los minerales y el debate sobre la posibilidad de imponer un gravamen especial a las sobreganancias mineras. A pesar de que todas las posturas parecían estar de acuerdo en el establecimiento de este nuevo gravamen, incluidos los candidatos presidenciales, cuando Alán García es elegido Presidente en el 2006 opta por mantener los contratos de estabilidad tributaria<sup>5</sup>, firmados durante la década de los noventa, y crea en su lugar el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP).

Este Programa implica la creación de dos fondos privados, uno regional y otro local, al que irá destinado alrededor del 3% de las ganancias obtenidas<sup>6</sup> por estas empresas mineras, siempre y cuando los precios de los minerales se sitúen por encima de los mínimos acordados previamente en dicho Convenio ("Programa Minero de Solidaridad

---

<sup>5</sup> Los contratos de estabilidad tributaria se firmaron durante el gobierno de Fujimori (1990-2000) y tenían un período de duración de 10 a 15 años, renovables. Estos contratos se habían dado en un contexto de crisis económica del Estado con hiperinflación, cuando se requería, desesperadamente, atraer la inversión privada. Las políticas ortodoxas implementadas durante esta década favorecieron, a través de estos contratos de estabilidad, la llegada de la inversión extranjera.

<sup>6</sup> Este 3% se establecía, principalmente, para aquellas empresas que no pagaban regalías, debido a sus contratos de estabilidad. Para aquellas que pagaban regalías se reducía este monto de lo que deberían contribuir al PMSP.

con el Pueblo," 2006). El PMSP abarcará inicialmente un período de cinco años, hasta el 2011 o hasta el agotamiento de los recursos de los fondos<sup>7</sup>. Este Programa es, por tanto, un convenio de colaboración voluntaria, extraordinaria y temporal entre el sector minero -representado por casi cuarenta empresas mineras<sup>8</sup>- y el Estado peruano- representado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)-para que las primeras en colaboración con los gobiernos regionales, locales, y/o comunidades campesinas trabajen en sus zonas de influencia minera- es decir, en aquellas zonas afectadas tanto directa como indirectamente por la explotación minera- en las siguientes áreas ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006):

- i) Nutrición en menores de 0 a 5 años de edad principalmente y madres gestantes.
- ii) Educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica.
- iii) Salud.
- iv) Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública para la identificación y viabilidad de proyectos orientados a agilizar el uso de otros recursos como el canon minero, la regalía minera y demás recursos disponibles.
- v) Apoyo y desarrollo en la promoción de cadenas productivas y/o proyectos de desarrollo sostenible más allá de la vida útil de la operación minera.
- vi) Infraestructura básica en energía eléctrica; agua, saneamiento y desarrollo; mantenimiento y reparación de vías de acceso y caminos rurales.
- vii) Obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra no especializada de la localidad gestionadas por la población, comunidad o autoridad local, que sean consideradas prioritarias por éstas en beneficio de la salud y calidad de vida de la población y/o comunidad.
- viii) Completar recursos económicos de terceros o del ESTADO, tales como el canon minero, la regalía minera y otros recursos disponibles para el diseño y la ejecución de proyectos.

Los tres primeros objetivos y el quinto tienen una importante relación tanto con los ODM como con los objetivos que promueve el *Global Compact* para las empresas (ver tabla 1).

---

<sup>7</sup> En muchos casos, este período se alargó unos años más, dado que se estipulaba que el fondo no podía desaparecer hasta terminar los recursos aportados a estos dos fondos.

<sup>8</sup> Ver anexo 1 para conocer cuáles son las empresas mineras firmantes del PMSP

**Tabla 1. Relaciones entre objetivos diversos: PMSP, ODM y Global Compact.**

<b>NIVEL LOCAL</b>	<b>NIVEL GLOBAL</b>	
<b>OBJETIVOS PMSP</b>	<b>OBJETIVOS DESARROLLO MILENIO (ODM)</b>	<b>GLOBAL COMPACT</b>
i) Nutrición en menores de 0 a 5 años de edad principalmente y madres gestantes.	i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre iv) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. v) Mejorar la salud materna	i) Derechos humanos
ii) Educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica.	ii) Lograr la enseñanza primaria universal	i) Derechos humanos
iii) Salud.	iv) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años v) Mejorar la salud materna vi) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	i) Derechos humanos ii) Trabajo
v) Apoyo y desarrollo en la promoción de cadenas productivas y/o proyectos de desarrollo sostenible más allá de la vida útil de la operación minera.	vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre	ii) Trabajo iii) Medioambiente

Fuente: Elaboración propia en base a objetivos del PMSP, ODM y Global Compact.

Este Programa fue sugerido por dicho sector minero e incluido como parte de su responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE/RSC). Dado que algunas de las empresas mineras firmantes del PMSP, lo eran también del Pacto Global, esto implicaba que sus acciones sociales no sólo estaban dirigidas hacia sus *stakeholders* locales, sino también hacia los *shareholders* y actores externos (como sus accionistas, gobierno nacional peruano, Naciones Unidas, ONGs internacionales, etc). Esto conllevaba algunos riesgos, entre ellos, el que las empresas mineras utilizaran este Programa para mejorar su imagen corporativa y no estuvieran tan interesadas en el logro de resultados ni en garantizar la sostenibilidad local de los programas. De igual modo, dado que los objetivos de este tipo de programas estaban determinados por los objetivos de desarrollo internacional, podían tener poca conexión con las necesidades locales y cómo contribuir verdaderamente al desarrollo de estas poblaciones locales (Kolk, Van Tulder, & Kostwinder, 2008).

Si bien estas APPD se han convertido, a partir de mediados de la década del 2000, en una de las políticas más importantes de ONGs y agencias de cooperación, como es el caso de la Agencia Española (AECID), resaltando muchos autores sus teóricas potencialidades en cuanto a su contribución al desarrollo (AECID, 2013; Casado Cañeque, 2007, 2008; CODESPA, 2013; Dowling, Powell, & Glendinning, 2004; Nowalski, 2010; Stadtler, 2012), preocupa en este contexto que el surgimiento de estas alianzas alrededor de nociones positivas de colaboración, confianza, y corresponsabilidad entre el sector público, el privado y/o la sociedad civil, pueda desviar la atención de realizar un análisis crítico sobre la naturaleza de las mismas y sobre los verdaderos objetivos que subyacen bajo esta unión.

En esta línea, algunos estudios se muestran menos optimistas al respecto de estas colaboraciones para el desarrollo y señalan algunos de los peligros que pueden implicar tanto las iniciativas de RSE/RSC como estas alianzas. Algunos de los peligros que se mencionan están relacionados con: i) la legitimación del sistema económico global basado en el neoliberalismo (Utting & Zammitt, 2006); ii) la producción de cambios profundos en las relaciones Estado-mercado-sociedad (Scherer & Palazzo, 2011; Utting & Zammitt, 2006); iii) el convertirse en un instrumento de búsqueda de legitimación social o autolegitimación por parte de estas empresas para operar, cuando en muchos casos, sus principales actividades contribuyen a la contaminación ambiental o inclusive

a la violación de derechos humanos y laborales (Cheshire, 2009; Gifford, Kestler, & Anand, 2010; L. Lee, 2011; Scherer & Palazzo, 2011; Utting & Zammitt, 2006); iv) no ser sostenibles en el tiempo, entre otras cosas, porque estas alianzas son económicamente costosas y pueden terminar convirtiéndose en relaciones clientelares más que en verdaderas alianzas (Aaronson, 2009).

Además, con la participación de las empresas mineras en estas alianzas para llevar a cabo tareas otrora identificadas exclusivamente con el Estado, se muestra cada vez más la creciente intervención del sector privado en las políticas públicas. Esto lleva a cuestionarse y preocuparse por el déficit democrático ya que, como algunos autores apuntan, los procesos de liberalización económica han conllevado la desregulación de la economía y, por ende, la desregulación de servicios. En este sentido, la acción social llevada a cabo por el sector privado podría representar “la captura regulatoria” de los gobiernos por los grupos de interés privado, dado que aunque los gobiernos son los que han sido elegidos democráticamente para regular, cada vez tienen menos poder para hacerlo. Y el sector privado, que lleva a cabo su autorregulación a través de principios de RSE, no tiene un mandato democrático para llevar a cabo este compromiso y no puede rendir cuentas sobre las políticas implementadas (Bäckstrand, 2006; Kolk et al., 2008; Scherer & Palazzo, 2011).

En este contexto, surge la pregunta de qué pasa con el Estado cuando participa en estas APPD con un sector privado, que es ya percibido como negativo por la población local. Si bien esta nueva gobernanza considera que el trabajo colaborativo entre el sector público, el privado, y/o la sociedad civil puede contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia en la provisión de determinados servicios públicos, muchos son los interrogantes que subyacen especialmente cuando nos referimos a sus efectos en la legitimación del Estado y, más concretamente, en la legitimación de los gobiernos locales. Esta problemática cobra aún más importancia cuando hablamos de APPD en contextos institucionalmente débiles y descentralizados, como es el caso peruano.

### 1.1.2. Planteamiento del problema

A principios de los noventa, se inicia en el Perú una serie de reformas estructurales y políticas, que pretenden dar solución a la grave crisis económica con hiperinflación<sup>9</sup> que se vivía desde mediados de los ochenta. Este conjunto de reformas es impuesto por las IFIs como parte de las condicionalidades a los préstamos recibidos. Las reformas, conocidas con el nombre de *Consenso de Washington*<sup>10</sup>, estaban orientadas a lograr la estabilización de la economía, reducir la hiperinflación y recuperar el crecimiento económico. Esto suponía la adopción de una serie de políticas económicas de corte neoclásico implementadas en dos etapas, denominadas de primera y segunda generación. Las reformas de primera generación conllevaban fuertes medidas de ajuste fiscal y la reducción del tamaño y papel del Estado, con el objetivo principal de garantizar el pago de la deuda. Las reformas de segunda generación estaban destinadas a reforzar la capacidad estatal para mejorar la efectividad de las respuestas estatales frente a las demandas de la población, lo que suponía reconocer el papel de las instituciones, principalmente, en la creación de empleo y en la reducción de la pobreza (Casilda Béjar, 2004; Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012; Vásquez Huamán, 2006:2). Estas últimas reformas se dan en un contexto de predominio del neoinstitucionalismo económico, corriente teórica que resalta el papel de las instituciones en la determinación del éxito económico.

Dado que el Perú es un país primario-exportador, principalmente minero, muchas de las reformas de la década de los noventa estuvieron dirigidas a realizar una serie de cambios normativos en las leyes que regulaban la explotación de estos recursos. Estos cambios consiguieron atraer la inversión privada extranjera, lo que añadido al incremento de los precios de los minerales que se produce desde inicios de los años

---

<sup>9</sup> La década de los ochenta supuso para el Perú una década perdida, debido a la crisis económica que se fraguó a partir de 1980 con el Presidente Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), pero que tenía sus antecedentes en el gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975). Esta crisis se acentuó con la aplicación incorrecta de políticas anticíclicas durante el primer gobierno de Alán García (1985-1990), llevando al país a la peor crisis económica con hiperinflación de su historia.

<sup>10</sup> El Consenso de Washington es un conjunto de medidas de política económica ortodoxa, aplicadas a finales de los años ochenta, que contiene una serie de medidas de estabilización y ajuste económico. Entre las recomendaciones iniciales se encuentran: i) disciplina fiscal; ii) reordenación en las prioridades de gasto público; iii) reforma fiscal; iv) tipos de interés; v) tipo de cambio competitivo; vi) liberalización comercial; vii) política de apertura respecto a la inversión extranjera directa; viii) política de privatizaciones; ix) política desreguladora; x) derechos de propiedad.

2000, tendrá como resultado uno de los períodos de crecimiento económico positivo<sup>11</sup> más largos de la historia del país desde 1951, lográndose un PIB medio de algo más de 8% para el período 2006-2011. Esto se tradujo en una mayor recaudación por exportaciones de este producto, llegando a más de US\$25,000 millones de dólares en el año 2012 (ver gráfico 1).

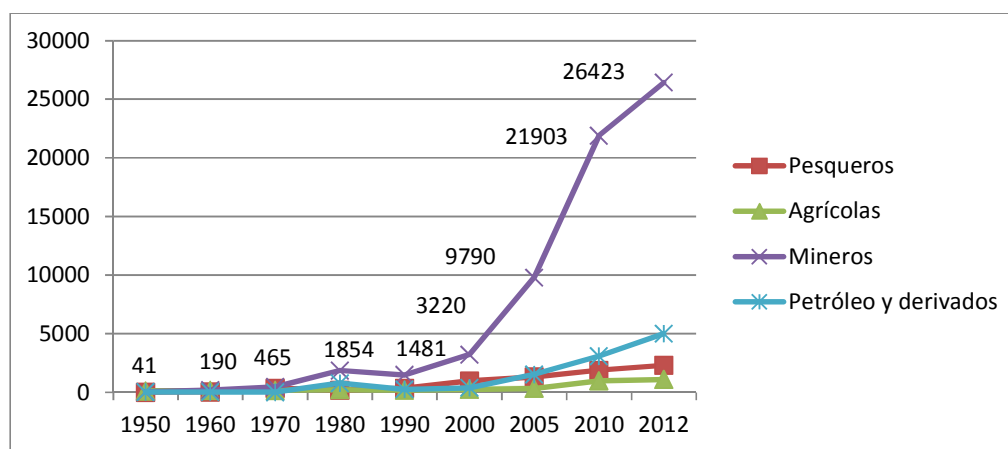


Gráfico 1. Exportaciones FOB, por grupo de productos tradicionales (valores FOB en millones de US\$).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>

Nota: **FOB** significa “Free on Board” y es el valor que tienen los productos al ser embarcados en el puerto de salida, excluyendo seguro y flete.

Dado este importante crecimiento económico, los distintos gobiernos que se han sucedido desde el ocaso del gobierno de Fujimori, en el año 2000, han mantenido estas políticas ortodoxas, centradas en garantizar la estabilidad macroeconómica, atraer la inversión privada y basar el motor del crecimiento económico en la explotación de recursos naturales, principalmente mineros. Sin embargo, si bien el Perú ha experimentado un alto crecimiento económico en estas últimas dos décadas, aún persisten altos porcentajes de pobreza, especialmente en las zonas rurales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el período 2006-2011, la evolución de la pobreza monetaria<sup>12</sup> por ámbito geográfico fue la siguiente (ver tabla 2):

<sup>11</sup> Se han tomado en cuenta datos del BCRP para el período 1951-2014. Otro de los períodos de crecimiento económico positivo más largo dentro de este mismo período es el que va desde 1959 hasta 1977. Datos disponibles en: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>

<sup>12</sup> La pobreza monetaria está relacionada con la capacidad de gasto y es definida por el INEI como tener “un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesta por alimentos y no alimentos. Para más información, véase:

[http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1169/libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1169/libro.pdf)



**Tabla 2. Porcentaje de pobreza monetaria, según ámbito geográfico (2006-2011).**

Ámbito geográfico	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>TOTAL</b>	<b>49.2%</b>	<b>42.4%</b>	<b>37.3%</b>	<b>33.5%</b>	<b>30.8%</b>	<b>27.8%</b>
<b>Lima Metropolitana</b>	32.7%	25.1%	21.7%	16.1%	15.8%	15.6%
<b>Resto país</b>	56.3%	50%	44.2%	41.2%	37.4%	30.9%
<b>Urbana</b>	37%	30.1%	25.4%	21.3%	20%	18%
<b>Rural</b>	79.3%	74%	68.8%	66.7%	61%	56.1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

En cuanto a la evolución de la desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini) para el período 2006-2011, datos del informe del INEI (2013) muestran que la desigualdad a nivel nacional para 2011 alcanzó un 0.45. Si bien se experimenta una cierta mejoría a nivel nacional y específicamente en Lima Metropolitana, la desigualdad del ingreso no ha mostrado grandes variaciones. De hecho, se observa que la desigualdad del ingreso aumento del año 2006 al 2011, en el dominio de costa y sierra rural (ver tabla 3).

**Tabla 3. Evolución de la desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini), 2006-2011**

Ámbito geográfico	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Nacional</b>	0.50	0.50	0.48	0.47	0.46	0.45
Urbana	0.45	0.46	0.43	0.43	0.42	0.41
Rural	0.43	0.44	0.44	0.43	0.42	0.43
<b>Ámbito geográfico</b>						
Costa	0.45	0.46	0.42	0.43	0.42	0.41
Sierra	0.50	0.52	0.52	0.49	0.48	0.49
Selva	0.48	0.49	0.48	0.49	0.46	0.46
<b>Dominio</b>						
Costa urbana	0.40	0.43	0.39	0.40	0.39	0.37
Costa rural	0.38	0.41	0.39	0.39	0.38	0.40
Sierra urbana	0.44	0.45	0.46	0.44	0.42	0.42
Sierra rural	0.41	0.43	0.43	0.42	0.41	0.42
Selva urbana	0.44	0.46	0.44	0.45	0.43	0.43
Selva rural	0.45	0.43	0.45	0.44	0.42	0.43
Lima Metropolitana	0.47	0.46	0.43	0.44	0.43	0.42

Fuente: INEI (2013)

Junto al importante crecimiento económico y al relativo mantenimiento de la desigualdad de ingresos, se produce durante este mismo período 2006-2011 el

incremento, según la Defensoría del Pueblo<sup>13</sup>, de los denominados conflictos socioambientales (ver gráfico 2). Estos conflictos han alcanzado tal gravedad que en ocasiones han puesto en jaque la gobernabilidad democrática<sup>14</sup> del Estado peruano. Esto implicó enfrentamientos entre gobiernos subnacionales y el gobierno nacional, ante el rechazo de los primeros a la exploración y explotación minera de zonas que se consideraban de importancia para sus poblaciones locales. En algunos de estos casos, el gobierno nacional utilizó la violencia para defender los intereses económicos de ciertas empresas.



Gráfico 2. Conflictos socioambientales (2006-2012)

Fuente: Elaboración propia en base a reportes mensuales de conflictos sociales 2006-2012, para el mes de noviembre. Información disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>

La Defensoría del Pueblo considera los conflictos socioambientales como parte de los denominados conflictos sociales<sup>15</sup>, definidos como un “proceso complejo en el

<sup>13</sup> La Defensoría del Pueblo fue creada por la Constitución Política de 1993, como un organismo constitucionalmente autónomo para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de deberes de la administración estatal, así como la prestación eficiente de los servicios públicos en todo el territorio nacional. La Defensoría es la primera organización que, a partir del 2004, comenzó a monitorear los conflictos sociales emitiendo mensualmente un reporte sobre su evolución. Para más información, véase: <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>

<sup>14</sup> Algunos ejemplos del nivel de gravedad que han alcanzado algunos de estos conflictos, podemos encontrarlos en los casos de Cerro Quilish en Cajamarca (2004), Bagua en Amazonas (2009) y recientemente Conga en Cajamarca (2011).

<sup>15</sup> Los conflictos sociales pueden ser de diferente tipo. Hasta enero del 2008, la Defensoría los dividió por conflictos de carácter municipal, ambiental, comunal, gremial-sectorial, regional, cultivo de coca, y otros. Mientras que a partir de abril 2008 comienzan a catalogarse en base a conflictos por asuntos de gobierno local, socioambientales, comunales, laborales, por asuntos de gobierno regional, cultivo ilegal de coca, por demarcación territorial, asuntos del gobierno nacional, por asuntos electorales, y otros. Más

cual sectores de la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son contradictorios, creándose una situación que podría derivar en violencia”<sup>16</sup>. Las causas de estos conflictos son numerosas, pero gran parte de sus raíces se encuentran en los cambios estructurales y normativos realizados durante la década de los noventa, debido a que se dejaron de lado algunos aspectos clave como los derechos de las comunidades sobre los recursos naturales; el derecho a la información de las poblaciones afectadas; la participación ciudadana; o el priorizar la actividad extractiva en detrimento de actividades como la agricultura o ganadería, que constituyen la base económica de gran parte de la población afectada por estas industrias. A ello se une, como señala Karen Eckhardt et al (2009), la falta de integración entre la cosmovisión andina<sup>17</sup> y las políticas extractivas del Estado peruano, en las que se basa actualmente su desarrollo nacional.

Por este motivo, las raíces de estos conflictos son profundas, sobre todo, cuando la implementación de estas políticas de carácter ortodoxo se insertan además en un marco de debilidad institucional, caracterizado por una importante crisis de legitimidad del Estado, manifiesta en una constante desconfianza y falta de credibilidad por parte de la población en las instituciones democráticas. Según datos a nivel nacional, en el año 2011 la población peruana mostraba tener una baja confianza en sus instituciones democráticas, particularmente, el Congreso (81% poca o ninguna confianza), el Poder Judicial (80% poca o ninguna confianza), los partidos políticos (77% poca o ninguna confianza) y el gobierno (76% poca o ninguna confianza) (IOP-PUCP, 2011). Esta escasa confianza en las instituciones democráticas incide en la fragilidad del sistema, afectando la relación gobernante-gobernado en todos los niveles de gobierno. Algunos autores han caracterizado esta debilidad institucional como histórica, señalando que, de hecho, el Estado peruano ha estado históricamente cooptado por intereses particulares, siendo primero los intereses de la oligarquía, después los de las clases pobres (gobiernos populistas) y, en la actualidad, los intereses económicos (gobiernos neoliberales) (Cotler, 2009; Durand, 2002, 2005; Tanaka, 2010). En este contexto de debilidad

---

información en los reportes mensuales, Documentos DP, disponible en:

<http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>

<sup>16</sup> Véase la definición y más información en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

<sup>17</sup> Esta cosmovisión andina diviniza accidentes geográficos, puesto que considera a la conjunción de la naturaleza, hombre y tierra, relacionada y un ser vivo, existiendo un equilibrio entre ellos y no una dominación.

institucional es donde se insertan primero las reformas del Consenso de Washington y, posteriormente, el PMSP.

Para garantizar la implementación de las políticas ortodoxas impuestas por las IFIs y asegurar su confianza, el gobierno de Fujimori (1990-2000) elaboró una nueva Constitución en 1993<sup>18</sup>. Esta Constitución estipulaba no solo el cambio del papel del Estado, sino principalmente el cambio en las relaciones Estado-sociedad-mercado. A través de esta nueva Constitución, el Estado se convertía en “soberano del aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables” del territorio nacional (“Constitución Política del Perú,” 1993:art.66), por lo que para favorecer la exploración y explotación minera se dividió el país en cuadrantes o lotes con el fin de facilitar las concesiones<sup>19</sup>. La posesión de una concesión otorgaba a su titular el derecho a realizar actividades extractivas<sup>20</sup>, pero al existir una división entre suelo y subsuelo podía haber dos propietarios para un mismo terreno. Es decir, uno podía ser propietario del terreno superficial y el otro de los yacimientos que se encontraban en su subsuelo, generando de este modo numerosos conflictos entre unos y otros.

Dado que muchos de estos territorios concesionados se encuentran en zonas alto-andinas o de la Amazonía, los propietarios de los terrenos superficiales son generalmente comunidades campesinas, o pueblos indígenas u originarios, que viven de la agricultura de subsistencia y de la ganadería. Las comunidades campesinas son definidas como “organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan o controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la

---

<sup>18</sup> La Constitución de 1993 se publica después del golpe de Estado llevado a cabo por Alberto Fujimori, y ante la presión de las instituciones internacionales de restablecer la democracia. Con la publicación de esta nueva Constitución quedaba claro no sólo el cambio de rol del Estado, es decir, de uno interventor a otro regulador, sino también el cambio en las relaciones Estado-ciudadano. Por ejemplo, el art.58 señala que se ejerce una economía social de mercado y el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. De este modo, el Estado pasaba a tener un papel subsidiario en la economía otorgando preponderancia ahora al mercado.

<sup>19</sup> La lotización del suelo está a cargo del INGEMMET (Instituto Geológico Minero y Metalúrgico) adscrito al MINEM (Ministerio de Energía y Minas). Esta lotización llevó a una especulación de títulos de concesión que otorgaban a su titular el derecho al aprovechamiento de los recursos minerales existentes en un yacimiento minero. Más información disponible en: [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/INGEMMET-APURIMAC\[1\].pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/INGEMMET-APURIMAC[1].pdf)

<sup>20</sup> Estas actividades extractivas podían ser mineras o hidrocarburíferas de exploración y explotación de los yacimientos previo cumplimiento de los requisitos medioambientales y de acceso al predio superficial.

propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país” (“Ley N. 24656. Ley General de Comunidades Campesinas,” 1987: art.2). Por su parte, se considera pueblos indígenas en el Perú a aquellos definidos según el art.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el artículo 7 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Ley N.29785, y el art.3 de su Reglamento<sup>21</sup>. Es así que se identifica como pueblos indígenas o tribales a aquellos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional. Además, deben estar regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, conservando sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (“Convenio N. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. ,” 1989: art.1). A esto se añade un criterio subjetivo, el que estas poblaciones se reconozcan así mismas como pertenecientes a un pueblo indígena u originario del territorio nacional.

En el Perú, existen además alrededor de quince grupos étnicos<sup>22</sup> diferentes, correspondiendo algunos de éstos a comunidades indígenas o nativas, que han sido identificadas como parte de un pueblo indígena. A fecha del 2006, eran casi 1,500<sup>23</sup>, de las cuales se encontraban tituladas 1,260 (ver anexo 2). Esta titulación permite que estas comunidades sean reconocidas por el Estado peruano y cuenten con determinados derechos que garanticen la existencia de su cultura y tradiciones. Sin embargo, estos datos no reflejan con exactitud el número de comunidades campesinas y nativas que pueblan el país, ya que los últimos datos oficiales corresponden al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que a través del Organismo de Formalización y Propiedad Informal (COFOPRI), elaboró un directorio con 6,969 comunidades

---

<sup>21</sup> Información disponible en la página web del Ministerio de Cultura del Perú:

<http://bdpi.cultura.gob.pe/marco-legal>

<sup>22</sup> Se define como grupo étnico al conjunto de personas con diferentes características, desde el color de la piel, idioma, rasgos físicos, costumbres, tradiciones, etc. Los grupos étnicos se subdividen a su vez en familias lingüísticas.

<sup>23</sup> Información disponible en PPT del Ministerio de Energía y Minas (MINEM):

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/exposiconcofopridemarcaci%C3%83%C2%B3n%20de%20comunidades%20nativas%202.pdf>

campesinas y 1,469 comunidades nativas, reconocidas a fecha del 2010. La mayor parte de la información actualizada procede de organizaciones de la sociedad civil que trabajan estos temas, tales como el Grupo ALLPA<sup>24</sup> o el Instituto del Bien Común (IBC)<sup>25</sup>, las cuales calculan que en el Perú existen más de diez mil comunidades campesinas a fecha del 2013. Sin embargo, estos datos no son ni exhaustivos, ni oficialmente reconocidos.

Gran parte de las comunidades que no cuentan aún con personería jurídica se encuentran en territorio amazónico, lo que implica que muchas de ellas están afectadas por las concesiones. Anthony Bebbington (2007:20) señala que “el 72% del territorio amazónico del país está cubierto por bloques de hidrocarburos, entre concesiones vigentes y propuestas” (ver anexo 3). Además este mismo autor comenta que las concesiones vigentes incrementaron del año 2003 al 2010 en casi un 41.5%, lo cual pone a las comunidades en una situación legal débil ante las empresas, dificultando enormemente su protección (Bebbington, 2007). Por otro lado, la ONG peruana CooperAcción, dedicada a la defensa de los derechos de las poblaciones afectadas por la actividad extractiva, también señaló que, a nivel nacional, las concesiones mineras habían incrementado desde el año 2002 a noviembre del 2010. El departamento de Ancash, por ejemplo, tenía a fines del 2010 un 38.98% de su territorio concesionado, convirtiéndose de este modo en la quinta región más concesionada del país, siendo Arequipa la primera (ver anexo 4).

Estos datos nos hacen inferir que, definitivamente, muchas de estas concesiones mineras y petroleras afectan tanto a comunidades campesinas como nativas de la Amazonía y de las zonas alto-andinas. Además, el hecho de que muchas de estas concesiones se hayan otorgado sin considerar si esos territorios podían contener reservorios de agua superficial o subterránea-, en el Perú, quince de las cuencas hidrográficas más importantes del país tienen entre una cuarta parte y dos terceras partes de su área bajo concesiones mineras, según Anthony Bebbington (2007: 349)-, contener bosques, o pertenecer a poblaciones indígenas- “(..) Estas concesiones solapan el 17.1%

---

<sup>24</sup> Información obtenida de la página web de este grupo. Disponible en:  
<http://www.allpa.org.pe/content/quienes-somos-allpa>

<sup>25</sup> El IBC ha elaborado un sistema de información, denominado SINAC, a través del cual se incluye amplia información geográfica, socioeconómica y política sobre comunidades nativas. Para más información, véase: <http://www.ibcperu.org/mapas/catalogo-mapas/>

del sistema nacional de áreas protegidas y más de la mitad de las tierras de las que los pueblos indígenas tienen título, y 17 bloques incluyen reservas de pueblos indígenas en aislamiento voluntario” (Bebbington, 2007:20)-, llegó a percibirse, principalmente por los afectados, como un acto abusivo por parte de estas empresas extractivas, pero principalmente por parte del Estado al autorizar todo aquello. Consecuentemente, gran parte de la población percibe que el Estado favorece más a las grandes empresas extractivas que al propio poblador, considerando de este modo lo que algunos autores identifican como la captura del Estado peruano por intereses económicos (Durand, 2005, 2007, 2014; López, 2013).

Otro elemento importante a considerar en el análisis de este complejo contexto, en el que se implementa el PMSP, es el nuevo intento de descentralización, llevado a cabo en el año 2002 con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Cuando se conforma el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*, ya se había iniciado el proceso de descentralización. De este modo, el país quedaba dividido en tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y local. Este último nivel estaba subdividido a su vez en municipalidades provinciales y distritales. Los gobiernos locales ya eran elegidos por voto popular desde 1980, pero los gobiernos regionales serán elegidos por voto popular, por primera vez, en el año 2002. Esto implicaba que ahora todos los niveles de gobierno debían legitimarse ante sus poblaciones. De este modo, con el proceso de descentralización en marcha, ya no es tan pertinente para esta investigación hablar de legitimación del Estado como un ente monolítico, ya que en la práctica este proceso ha sacado a la luz los diferentes poderes, intereses y posiciones que existen tanto a nivel vertical (diferentes niveles de gobierno) como a nivel horizontal (diferentes Ministerios y Poderes).

Esto se hace evidente en el caso de las políticas extractivas, especialmente las relacionadas con la inversión minera. Los beneficios que representa la actividad minera para el gobierno nacional se difuminan cuanto más cerca de la población se encuentra el nivel de gobierno. Es decir, los problemas -sociales, culturales, económicos, medioambientales, de salud- que acarrea la minería son más evidentes a nivel local que a nivel nacional y, de este modo, sus beneficios<sup>26</sup> son menos apreciados por el nivel de

---

<sup>26</sup> Tanto los problemas como los beneficios de la actividad minera serán abordados en el capítulo V.

gobierno más cercano a la operación minera. Es por ello, que existe un complejo juego de legitimación dentro del Estado peruano. El gobierno nacional tendrá un interés en promover la legitimación de la empresa minera para con ello garantizar la legitimidad de sus políticas extractivas. Esta legitimación será conseguida por la empresa minera a través de proyectos y obras que conlleven el desarrollo de estas zonas, con lo cual podrá garantizar cierta paz social y no encontrar tantos obstáculos a sus operaciones. De ese modo, las empresas mineras se mantienen operando en el país, contribuyendo con sus impuestos a las arcas del Estado y a la estabilidad macroeconómica, lo que permite al gobierno nacional legitimarse en una doble dirección. Por un lado, hacia el exterior, es decir, hacia las organizaciones financieras u otras empresas multinacionales, con el fin de seguir siendo candidatos para préstamos internacionales, y atraer mayor inversión extranjera, a través de mejorar sus posiciones en los rankings internacionales<sup>27</sup>. Y por otro, hacía el interior, es decir, hacia la población más pobre- que, en muchos casos, coincide con la de las zonas de influencia minera-, a través de políticas o programas sociales<sup>28</sup>, que en su mayoría son de carácter asistencialista y están focalizados<sup>29</sup>.

Las dinámicas de legitimación de los gobiernos subnacionales son, sin embargo, diferentes, siendo a nivel local, donde se evidencia una mayor complejidad por los conflictos que se generan y donde centraremos nuestra investigación. Para explorar la dinámica de legitimación a nivel local es importante considerar otro dato de interés: la

---

<sup>27</sup> Existen numerosos rankings internacionales entre los que destacan aquellos que miden la cantidad de inversión extranjera directa (IED); el ranking del Instituto Fraser para medir la inversión minera, y que evalúa a una serie de países en base a su atractivo geológico, así como el grado en que sus políticas de gobierno estimulan la exploración y la inversión; el índice de facilidad para hacer negocios del Doing Business o del Bloomberg Markets, por mencionar algunos.

<sup>28</sup> Durante el gobierno de Toledo (2001-2006) existían alrededor de 40 programas sociales adscritos a los distintos Ministerios, destinándose durante el período 2000-2005, aproximadamente el 46% del gasto social a los programas sociales prioritarios (alimentación-nutrición; salud y bienestar; alfabetización; infraestructura). Durante el gobierno de García, se inicia una reforma de los programas sociales con el fin de poder evaluar resultados e impactos de la gestión. Se distinguirá entre programas sociales protectores (asistenciales) y habilitadores (refuerzan las capacidades), aplicándoles criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Se asignó en el 2007 el 82.3% del gasto social para estos programas. Véase PCM-MEF (2011). Informe Preelectoral. Administración 2006-2011. Lima: MEF: p.7. Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Informe\\_Preelectoral2011.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Preelectoral2011.pdf)

<sup>29</sup> Los programas focalizados comenzaron a inicios de los noventa como compensación a las medidas de ajuste estructural, los cuales desde la oferta establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. Estos programas en general tienen como población objetivo a las personas en pobreza y pobreza extrema, y responden a las reformas de segunda generación del Consenso de Washington. Para más información, véase: Contraloría General de la República (2008). Programas Sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental. Lima: GTZ, p.16. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ProgramassocialesenelPeru.Elementosparaunapro puestadesdeelcontrolgubernamental-ContraloriaGeneralde la Republica.pdf>



Ley N. 27506, *Ley del Canon* ("Ley del Canon Minero, Ley 27506," 2001), que es "la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales" (art.1). Esta Ley ha sido modificada en numerosas ocasiones y se convierte en una importante fuente de recursos para los subniveles de gobierno a raíz del incremento de los precios de los minerales. Los gobiernos regionales lo reciben desde el año 2002 y los gobiernos locales desde 1996<sup>30</sup> (Barrantes, 2005:12-13)

Inicialmente, esta Ley hacía partícipes a los gobiernos subnacionales, centros poblados y comunidades más cercanos a las operaciones mineras con un porcentaje del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de estos recursos ("Ley del Canon Minero, Ley 27506," 2001: art.1). Este porcentaje correspondía al 50% del impuesto a la renta,<sup>31</sup> pagado por los titulares de las empresas mineras, y recaudado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Las modificaciones posteriores de esta Ley implicaron tanto un cambio en los actores receptores de los recursos del canon como en su distribución. Ahora pasarían a ser sólo los gobiernos regionales y locales, las entidades capacitadas para recibir estos recursos. Esta Ley pretendía garantizar la participación de las zonas afectadas por la explotación de sus recursos naturales en la renta obtenida por el Estado, mostrando los beneficios económicos que podía reportar la explotación minera. Sin embargo, cuando los precios de los minerales se incrementaron y algunos de estos gobiernos subnacionales comenzaron a recibir grandes sumas económicas por este concepto, la debilidad institucional se hizo más evidente a nivel local.

Los recursos económicos recibidos por concepto de canon minero tienen la condicionalidad de que deben ser utilizados exclusivamente para gastos de inversión, lo que en muchos casos fue entendido como gastos en infraestructura. Sin embargo, la debilidad institucional del Estado y las medidas tomadas sobre el proceso de descentralización durante el gobierno de Alán García (2006-2011) incrementaron las dificultades de los gobiernos locales para materializar esta inversión en proyectos que

---

<sup>30</sup> Previa a la ley del canon del año 2001, ya había tenido lugar en 1995, el proyecto de ley de reforma del art. 77 de la Constitución de 1993, relacionado con el canon.

<sup>31</sup> Este 50% es distribuido en proporciones diferentes entre los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales, así como la universidad.

impactasen en el desarrollo de estos territorios. Muchas de las críticas hacia los gobiernos subnacionales, tanto regional como local, se encontraban en las escasas capacidades técnicas para realizar proyectos de impacto, pero también existían trabas burocráticas y administrativas por parte del gobierno nacional. A este respecto, el Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>32</sup> (SNIP) era el mecanismo más criticado por los retrasos que se generaban para la aprobación de los proyectos de infraestructura presentados por estos subniveles de gobierno. Por tanto, estaba en cuestión no sólo la capacidad de gestión de los subniveles de gobierno, sino también la del propio gobierno nacional.

Además, el incremento de la corrupción y la escasa calidad del gasto a nivel subnacional sembraban el escenario para posibles conflictos, dado que la población no percibía que la presencia minera era sinónimo- como apuntaba el discurso nacional- de desarrollo en sus territorios ni de mejora en su calidad de vida. De este modo, tanto el gobierno nacional como el sector minero asociaban el incremento de los conflictos a la poca capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer un uso eficiente de estos recursos. Es por esta razón, que se establece en lugar de un gravamen minero recaudado por el Estado, el PMSP. A través de este Programa, los recursos solicitados a la empresa minera por las sobreganancias obtenidas por el incremento de los precios de los minerales en los mercados internacionales pasarían a ser gestionados por la misma empresa minera, a través de una asociación civil sin ánimo de lucro, con el fin de contribuir a la provisión más eficiente de una serie de obras y servicios, así como la creación de proyectos de desarrollo socioeconómico para las zonas de su influencia minera.

---

<sup>32</sup> Estos gastos de inversión fueron entendidos como proyectos de infraestructura, por lo que, en muchos casos, si el monto era igual o superaba \$1, 200,000 debía sujetarse a las reglas del sistema nacional de inversión pública (SNIP) lo que en muchos casos retrasaba la realización de la obra. En los primeros años del canon minero, muchos alcaldes invirtieron recursos en obras que no tenían un impacto en el desarrollo, como estatuas, plaza de toros, etc, por lo que la normativa del SNIP fue cambiada y ahora todos los proyectos, inclusive los de menor cuantía deben ser evaluados por el SNIP, aunque el nivel de detalle que deben cumplimentar estos últimos proyectos es menor.

### 1.1.3. Pregunta de investigación

Si bien la provisión de ciertos servicios públicos en alianza con el sector minero puede parecer a simple vista más eficiente y efectiva, al tener el sector privado menos trabas burocráticas, especialmente cuando se habla de la provisión de infraestructura- como puede ser la educativa y la de salud-, surgen a este respecto algunas cuestiones, tales como: ¿Cuán eficiente puede ser esta provisión cuándo bajo objetivos de desarrollo común se esconden también intereses de legitimación por parte de las empresas mineras que pueden llevarlas a promover prácticas clientelares? ¿Pueden actores con diferentes intereses llegar a cumplir objetivos comunes eficientemente?

Este tipo de alianzas han sido promovidas principalmente con argumentos teóricos de eficacia y eficiencia, así como de desarrollo. Sin embargo, no existen postulados que confirmen que se produce esta eficacia ni desarrollo, ni que existe una colaboración armónica entre los actores a nivel local, que es donde se justifican estas prácticas. Más aún, no se conocen sus efectos en los gobiernos locales ni en la población. De este modo, esta investigación pretende documentar y analizar el caso particular del PMSP y sus efectos en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud.

Puesto que el PMSP fue el primer programa con carácter de alianza público privada para el desarrollo que tiene lugar en Perú entre empresas mineras, en su gran mayoría trasnacionales, y el Estado peruano, deviene interesante su estudio con el fin de conocer sus efectos en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que trabajaron en alianza con las empresas mineras. De este modo, surge la pregunta de investigación de esta tesis:

*¿Qué efectos ha tenido el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales del departamento de Ancash (Perú) durante el período 2006-2011?*

## 1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para dar respuesta a esta pregunta de investigación se han planteado los siguientes objetivos:

### 1.2.1. Objetivo general

- Determinar la relación entre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, y la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de la región de Ancash (Perú) durante el período 2006-2011.

### 1.2.2. Objetivos específicos

Para dar respuesta al objetivo general mencionado debemos plantearnos una serie de objetivos específicos, que tendrán tanto un carácter empírico como uno más teórico o de revisión de literatura. Los objetivos específicos abordados en esta investigación son los siguientes:

- 1. Describir la organización del Estado peruano y los dos procesos más importantes que han tenido lugar en el Perú, es decir, el proceso de liberalización económica y el de descentralización, con el fin de analizar los efectos concretos que han tenido en las formas de legitimación de los distintos niveles de gobierno y en la creación del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.**

Mediante la revisión de literatura, la observación y la evidencia empírica producida en el trabajo de campo para los estudios de caso analizados se pretende conocer el contexto en el cual se implementa el PMSP. La revisión de literatura histórica, socio-política y económica, aportará a la investigación el conocimiento necesario para entender bajo qué condiciones contextuales se implementa este PMSP, y con qué objetivos teóricos se lleva a cabo.

El uso de la observación, realizada a través de la estancia en el país durante algo más de cinco años, nos ofrecerá la posibilidad de contrastar algunos aspectos

revisados en la literatura con la realidad observada. Este conocimiento en primera persona permitirá identificar con mayor destreza las principales debilidades del Estado peruano y analizar sus consecuencias. Igualmente, nos permitirá reflexionar en primera persona sobre la realidad observada.

La evidencia empírica, obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales, permitirá dotarnos de una visión más localista de la realidad de las zonas de influencia minera y nos permitirá conocer las tareas que realizan los gobiernos locales en materia de infraestructura educativa y de salud para conocer sus capacidades reales en esta provisión, su relación con la empresa minera, y sus formas de legitimarse ante la población. El trabajo de campo aportará información para el sustento macro de este apartado.

## **2. Describir el rol del sector minero en la economía y política peruana, así como los impactos de la actividad extractiva y los efectos de los recursos económicos recibidos por concepto de canon minero en la política local.**

A través de la revisión de literatura y el análisis de bases de datos de diferentes fuentes nacionales, como la del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) o la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales), se pretende profundizar en la importancia que cobra el sector minero en la economía y política del país a partir de la década de los noventa, poniendo énfasis en los diferentes discursos que son irradiados desde el nivel nacional y desde el local.

A este respecto, la revisión de la literatura permitirá conocer los principales discursos nacionales que realzan la importancia del sector, tanto para el crecimiento económico del país como para la teoría del desarrollo.

Los estudios de caso, aportarán evidencia cualitativa y cuantitativa, sobre los efectos del canon minero en la gestión y política local que ayudará a completar el mapa o contexto en el que se sitúa la creación del PMSP.

**3. Describir la estructura organizativa del PMSP en las dos empresas mineras para analizar posteriormente su gestión colaborativa con los gobiernos locales en la provisión de infraestructura educativa y de salud.**

Para llevar a cabo este objetivo emplearemos, tanto la revisión de literatura como la evidencia cualitativa de los estudios de caso, obtenida de las entrevistas semiestructuradas.

La revisión tanto de documentos publicados “por” y “sobre” estas empresas, como la revisión de sus páginas web nos facilitará un mayor conocimiento sobre la estructura organizacional que las empresas mineras de estudio conformaron para llevar a cabo el PMSP.

Por otro lado, las entrevistas semiestructuradas, realizadas a actores clave de estas empresas mineras así como a los de los gobiernos locales, aportarán información sobre cómo se ha llevado a cabo esta gestión colaborativa lo que, por un lado, nos permitirá detectar si las estructuras organizacionales pueden determinar una colaboración diferente y, por ende, ello pueda incidir en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Y, por otro lado, se explorará cuál ha sido la relación que gobierno local y empresa minera han mantenido para la provisión de esta infraestructura educativa y de salud a través del PMSP. Esto con el fin de observar si ha existido una relación de poder clara de alguno de los actores y se han impuesto estos proyectos, o si por el contrario, ha predominado la colaboración. Esto nos dará información respecto a de quién parte la iniciativa, es decir, si se produce a demanda (gobierno local) o por oferta (empresa minera).

**4. Determinar con quién identifica la población la provisión de esta infraestructura educativa y de salud realizada a través del PMSP;**

A través de las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales se identificará con quien asocia la población la provisión de infraestructura educativa y de

salud, realizada bajo el marco del PMSP. De este modo, se podrá observar si estas obras se reconocen verdaderamente cómo gestión colaborativa, o si por el contrario, la participación de alguno de los actores es destacada como prioritaria. De ser este el caso, se deberá observar si ello ha contribuido a la legitimación o deslegitimación del papel de uno sobre el otro.

**5. Explorar la satisfacción de la población con los servicios de infraestructura educativa y de salud, brindados a través del PMSP, y relacionarlos con la reelección del gobierno local;**

Mediante las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales, se cuestionará explícitamente a la población sobre la satisfacción con los servicios de infraestructura educativa y de salud brindados a través del PMSP. Con ello, se podrá obtener información sobre si esta satisfacción ha influido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, favoreciendo su reelección o si existen otras variables a tener en cuenta.

**6. Relacionar la provisión de servicios bajo el marco del PMSP con la paz social;**

A través de la revisión de informes provenientes de la Defensoría del Pueblo y las entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave de las empresas mineras se pretende constatar si el PMSP ha influido en la reducción de conflictos en los que la empresa minera ha estado involucrada y si este PMSP ha contribuido a una mayor paz social.

Esta información será triangulada además con los actores clave de los gobiernos locales y la población de los estudios de caso para constatar cómo han sido las relaciones entre empresa minera y gobierno local durante todo el período de análisis de esta investigación.

### 1.3. HIPÓTESIS

Los procesos de liberalización económica y de descentralización han producido cambios en el rol del Estado y en las relaciones Estado-sociedad-mercado. El proceso de liberalización llevado a cabo por el país supuso la aplicación de una serie de políticas entre las que se encontraban la privatización y atracción de inversión extranjera. Las políticas extractivas, como parte de las políticas de atracción de inversión extranjera, fueron las que lograron dotar al país de mayores recursos económicos, ayudando a consolidar un modelo de desarrollo basado en la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente, mineros, pero también fueron las que mayores conflictos sociales han generado debido a que muchas de estas políticas colocan los derechos del sector privado por encima de los derechos de muchas poblaciones que se encuentran sobre territorios concesionados.

Esto ha implicado que, con el proceso de descentralización en marcha, donde cada nivel de gobierno es elegido por voto popular y, por tanto, debe legitimarse ante su población, se hayan generado numerosos conflictos entre los diferentes subniveles de gobierno y el gobierno nacional en torno a las políticas extractivas. De este modo, mientras que el gobierno nacional debe promover la inversión y, por tanto, vela por ella, los gobiernos subnacionales se deben a su población, por lo que en algunos casos se han enfrentado al nivel nacional por defender lo que consideran derechos de sus poblaciones y de sus territorios. De este modo, ante este escenario de conflictos partimos de una primera hipótesis que señala que:

*H<sub>1</sub>- “El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006-2011) ha sido creado por el gobierno nacional para legitimar a la empresa minera y no a los gobiernos locales”.*

De esta hipótesis, se desprenden las siguientes subhipótesis:

SH<sub>1</sub>.- Los gobiernos locales y las comunidades campesinas pueden verse “empujadas” a depender de las empresas mineras para la provisión de ciertos servicios, debido a la debilidad institucional del Estado y al interés del gobierno nacional en legitimar sus políticas extractivas a través de este Programa.



SH<sub>2</sub>- De este modo, las estrategias de las que disponen los gobiernos locales para su legitimación ante la población pueden ser dos:

- i) Legitimarse a través del trabajo colaborativo con la empresa minera, mostrando así una provisión más eficiente de servicios y proyectos realizados bajo el marco del PMSP, es decir, “promover la colaboración”, o la de
- ii) legitimarse a través de la defensa de los intereses y derechos de las poblaciones en contra de las operaciones mineras, y de las políticas extractivas del Estado, lo que en muchos casos, implica conflictos con violencia, es decir, “promover el enfrentamiento”.

Si bien se plantean aquí las dos posibles estrategias de legitimación de los gobiernos locales en contextos mineros, esta investigación se centrará solamente en explorar la primera, es decir, en explorar a través de estudios de caso los efectos que la relación colaborativa entre empresas mineras y gobiernos locales tiene en la legitimación o deslegitimación de estos últimos.

Una segunda hipótesis que se desprende de este complejo contexto se relaciona con los efectos que ha podido tener este PMSP, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, en la legitimación “indirecta” de los gobiernos locales, dado que si bien partimos de una primera hipótesis que señala que la creación del PMSP pretende la legitimación de la empresa minera y no la de los gobiernos locales, ello no quita para que tenga lugar también una legitimación de estos últimos, que se denomina “indirecta”, dado que, en principio, no se considera que es el objetivo que pretende conseguir este Programa. De este modo, se plantea que:

H<sub>2</sub>.- *“La provisión más eficaz y eficiente de infraestructura educativa y de salud, a través del PMSP, es importante pero no suficiente para contribuir a la legitimación de los gobiernos locales”.*

De esta hipótesis se desprende la siguiente subhipótesis:

SH<sub>1</sub>.- Si bien la provisión de infraestructura educativa y de salud es bien valorada por la población, ésta no contribuye a la mejora completa de estos servicios, dado que la atención sigue siendo de escasa calidad, por lo que los ciudadanos no ven una provisión completa del servicio.

Sin embargo, bajo el marco del PMSP se han realizado numerosos proyectos en colaboración empresa minera y gobierno local, por lo tanto, una tercera hipótesis señalaría que:

H<sub>3</sub>.- *“El PMSP contribuirá a la legitimación de los gobiernos locales cuando los proyectos realizados, con eficacia y eficiencia, contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, lo que repercutirá al mismo tiempo en la legitimación de la empresa minera y, por ende, en el logro de la paz social”.*

De esta tercera hipótesis, se desprenden las siguientes subhipótesis:

SH<sub>1</sub>.- El PMSP contribuye a la legitimación de los gobiernos locales y de la empresa minera cuando se busca la eficiencia (outcomes) de los proyectos a realizar y no solo la eficacia (outputs).

SH<sub>2</sub>.- El PMSP contribuye a la paz social de la empresa minera cuando ésta consigue la legitimación de sus *stakeholders*.



## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### 2.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta el marco teórico y conceptual de esta investigación: las alianzas público privadas para el desarrollo y, en particular, el *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* como modelo de gobernanza, o más concretamente de gestión colaborativa, entre el sector minero y los gobiernos locales de Perú para la provisión de determinados bienes y servicios públicos, y sus efectos en la legitimación o deslegitimación de estos últimos.

De este modo, esta investigación se inscribe en el marco teórico de la gobernanza-donde las APPD constituyen un modelo de gestión colaborativa entre el sector público y privado aclamado en las últimas décadas como instrumento clave para contribuir a completar objetivos de desarrollo - y la legitimidad, haciendo hincapié en la distinción de esta última con respecto a la legitimación del poder político, que es dónde se centra este estudio.

### 2.2. GOBERNANZA

#### 2.2.1. Conceptualización de la gobernanza

La búsqueda de la eficacia y eficiencia ha sido una de las principales preocupaciones de las administraciones públicas democráticas, y ha estado siempre muy asociada a la búsqueda de la legitimidad. La crisis fiscal<sup>33</sup> en los Estados de Bienestar y la crisis de la deuda en los países en desarrollo llevaron, a partir de la década de los ochenta, a buscar la eficacia y la eficiencia a través de una serie de cambios ideológicos

---

<sup>33</sup> El estudio de la crisis fiscal de los Estados de Bienestar llevó a hablar de tres aspectos: la dimensión económica a la que nos referimos, es decir, la crisis fiscal, relacionada con la separación entre demandas y recursos; la dimensión gerencial, relacionada con la sobrecarga gubernamental; y la dimensión político-ideológica, en la que entraba en conflicto la conciliación entre estado de bienestar y democracia. Autores neoconservadores como Crozier, Huntington y Watanuki (1975) hablaban de problemas de gobernabilidad, y crisis de la democracia en relación con el Keynesianismo, mientras que neomarxistas como Claus Offe y Habermas hablaban de las propias contradicciones del Estado de Bienestar. La obra de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the Welfare State* publicada en 1973, fue el marco de referencia para las obras posteriores que anunciaban los problemas de gobernabilidad de las democracias o del propio sistema capitalista. Para una revisión más amplia y crítica sobre las diferentes corrientes que surgen para abordar la denominada “crisis del Estado de Bienestar”, véase: Birch, Antony H. (1984). Overload, Ungovernability and Delegation: The Theories and the British Case. *British Journal of Political Science* 14(2),135-160.

favorecedores de un mayor papel del mercado, ante lo que se consideró la “ineficiencia” del Estado. Estos cambios se materializaron a través de la implementación de políticas de corte neoliberal y de instrumentos de gestión privada en las administraciones públicas que se conoció con el nombre de nueva gestión pública (NGP)-, los cuales, años más tarde, producirían una serie de efectos en la forma de entender la sociedad y en la interrelación entre sus diferentes actores: sector público, sector privado y sociedad civil.

La primera literatura académica, que intenta describir todos estos cambios, surge a mediados de los noventa, y utilizará el término gobernanza, “*new governance*” o “*modern governance*” (Kooiman, 1993; M. Lee, 2003; Peral, 2005), para distinguirla de la “*old governance*”, es decir, del concepto utilizado para hablar de la gobernación (Aguilar Villanueva, 2006; Pierre & Peters, 2000; Ramírez B., 2011). En un primer momento, la *gobernanza* apareció como concepto descriptivo que tenía que ver con el hecho de que ya el Estado no era el único actor capaz por sí solo de dar solución a todos los problemas que afectaban a las sociedades modernas, sino que la participación y colaboración de otros actores, como el sector privado y la sociedad civil, se consideraba ahora de extrema relevancia en la dirección de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006; R.A.W Rhodes, 1997; Zurbriggen, 2011). Posteriormente, la gobernanza pasó a englobar todo tipo de interrelaciones que se generaban entre los diferentes actores para la hechura de políticas públicas, así como para la dirección de la sociedad, en general.

De este modo, uno de los principales problemas que surge a la hora de definir la gobernanza es su carácter polisémico, por lo que existe una gran confusión alrededor de este término. De hecho, la extensión que se hizo de su uso llevó a definirlo, como señala Rod Rhodes, con al menos seis significados diferentes: *Estado mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública (NGP); “buen gobierno”; sistema socio-cibernético; o redes de política* (R. A. W. Rhodes, 1996:653), lo que claramente muestra que es aún un concepto en evolución. Es por ello, que no existe una definición única de la gobernanza. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), por ejemplo, ha propuesto la siguiente definición: “*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad*

*civil y el mercado de la economía*”<sup>34</sup>. Esta definición considera la gobernanza como una forma de gobernación que incluye a los diferentes actores de la sociedad en un sano equilibrio con el objetivo de lograr el desarrollo duradero en tres aspectos: el económico, el institucional y el social. Sin embargo, al hablar de sano equilibrio no menciona si se refiere a una equilibrada participación, poder o colaboración de los tres actores, dejando abierta y sin calificativos esta interrelación.

Por su parte, Aguilar Villanueva entiende la gobernanza como proceso de gobierno o dirección de la sociedad y la define como “*el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideren son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general*” (Aguilar Villanueva, 2014:17). El autor entiende, por tanto, la gobernanza no con el gobierno sino con su proceso directivo donde se trata de elevar “la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (Aguilar Villanueva, 2006:146), poniendo la gobernanza en un estadio superior de gobernación, y asumiendo que la gobernanza no puede darse sin gobernabilidad.

Blanca Olías de Lima y Esther Del Campo (Olías de Lima & Del Campo, 2008) señalan que, en términos generales, la gobernanza hace referencia a la importancia que han cobrado actores e instituciones no estatales en el proceso de decisión pública, e inclusive de dirección política.

Sin embargo, concordamos con Mark Bevir al entender la gobernanza de una manera más amplia y considerándola como “los procesos y las interacciones a través de las cuales toda clase de intereses sociales y actores se combinan para producir políticas, prácticas y efectos que definen los actuales modelos de gobernar” (Bever, 2011:1).

Y es que estas interacciones entre los diferentes actores se han ido materializando desde la década de los ochenta- aunque especialmente a partir de la década de los

---

<sup>34</sup>Definición disponible en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>

noventa- en forma de partenariados, asociaciones, alianzas y redes de política (*policy networks*), con objetivos muy diversos y arreglos interorganizacionales también variados (Selsky & Parker, 2005).

En ese intento de ordenar y dar claridad a toda la literatura publicada en torno a la gobernanza, algunos autores llegan a la conclusión de que existen en realidad dos aproximaciones o dimensiones diferentes: i) una dimensión estructural o de tipología que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada y, ii) una dimensión dinámica o de proceso referida a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural (Börzel, 1998; Enroth, 2011; Villacorta & Gallicchio, 2006).

Estas dos dimensiones se han centrado principalmente en el estudio de las redes de política, aunque no exclusivamente, por lo que esta primera dimensión concordaría con la línea de investigación seguida por la escuela anglosajona o *anglo-governance School*, cuyo principal proponente es R.A.W Rhodes. Esta escuela se centra en explorar la fragmentación del poder político y las relaciones estructurales entre las instituciones políticas a diferentes niveles (R.A.W Rhodes, (1994, 1996; 1997; 2006). Estas conexiones están marcadas por la interdependencia y su aproximación al estudio de las redes es pluralista.

La segunda dimensión se relaciona con la línea de investigación iniciada por Renate Mayntz y Fritz Scharpf desde la escuela alemana Max Planck, en la que se utiliza la teoría neoinstitucionalista y la teoría de juegos para “*identificar las reglas del juego que moldean la interacción de las redes y dar cuenta de los juegos que los actores de las redes juegan en relación con esas reglas*” (Enroth, 2011:23).

Una tercera escuela, mencionada por Enroth (2011:23) es la holandesa o también llamada “*governance club*”, que se aproxima a los networks desde una mirada de la gestión y acción estratégica entre actores públicos y privados bajo condiciones de interdependencia. Esta escuela también tiene una mirada pluralista hacia el poder, el cual se encuentra diseminado entre múltiples actores.

La diferencia entre la escuela anglosajona y la escuela holandesa radica en que la investigación llevada a cabo por los principales exponentes de esta última escuela, Walter Kickert, Erik Hans Klijn, Joop Koppenjan entre otros, no solo tratan, como señala Enroth (2011:24), la hechura de políticas a través de las redes como un dato empírico con el que se han topado, sino como una nueva condición que implica nuevas formas de coordinación entre nuevos actores de políticas.

Para autores como Ricardo Santes (2008: 66), la idea de gobernanza va más allá de reflejar simplemente la gestión de redes, porque el quehacer público no sólo existe únicamente en un plano horizontal, sino que hay estructuras que se superponen y muestran la jerarquía, donde el Estado es el encargado de cumplir con la tarea de coordinar dichas redes. De este modo, si bien gran parte de la academia define la gobernanza como un modelo de gobernar más horizontal, diferente al jerárquico y al de mercado, entenderemos por gobernanza tanto un modelo heterárquico de gobernar como uno jerárquico o de mercado, ya que los tres conviven, y en los tres pueden darse colaboraciones entre los diferentes actores con objetivos de interés público.

Además, una de las características que va asociada indiscutiblemente al término de gobernanza es la de la corresponsabilidad y voluntariedad, es decir, diferentes actores comparten voluntariamente la responsabilidad en la toma de decisiones públicas. De este modo, la gobernanza se considera como “(..) el equilibrio óptimo o aquel en donde el peso de un sector equivale o se confirma con el de su contraparte (..). Cualquier desviación de esta condición implicaría una desviación de la gobernanza” (Santes Álvarez, 2008: 52). Así pues, pueden plantearse la presencia tanto de estados intermedios de corresponsabilidad, como de calidad de gobernación.

Y estos estados intermedios así como la calidad de gobernación son definidos en cierto sentido por las instituciones. De este modo, el interés en esta investigación vincula la *gobernanza*, principalmente con la primera escuela de pensamiento donde la razón de la colaboración entre los diferentes niveles de poder y organizaciones se encuentra en la distribución asimétrica y descentralizada de recursos. Además, es pertinente conocer el estudio de las estructuras de poder ya que éste constituye el soporte sobre el cual se asienta la democracia, el sistema político, las prácticas y



conductas políticas. Es aquí donde también tienen lugar los procesos de participación e interacción social y política, determinando la eficacia y eficiencia de esta gobernación en el logro de objetivos.

### 2.2.2. Good governance y desarrollo

El término de gobernanza en contextos de desarrollo surge, sin embargo, como como parte de los cambios que supuso la aplicación de las políticas ortodoxas impuestas desde el exterior. Estas políticas formaban parte de las condicionalidades de los préstamos impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFIs), y aparecían asociadas al “buen gobierno” o a la denominada “*good governance*”. Es así como la gobernanza adquiere una nueva dimensión relacionada con la teoría del desarrollo.

La primera vez que aparece el término “*good governance*” fue en el año 1989 en un reporte del Banco Mundial sobre el África Subsahariana, donde se hacía referencia con ello a las debilidades de este Estado para promover el crecimiento económico y garantizar la gobernabilidad. Este reporte dejaba entrever que la “*good governance*” era entendida como una crítica a la corrupción existente dentro de las administraciones públicas de estos gobiernos, los cuales parecían ser incapaces o ineficientes para crear instituciones que pudieran favorecer, quizás no tanto al pueblo, sino especialmente al capital y a la ayuda al desarrollo (Aguilar Villanueva, 2006). De esta manera, la “*good governance*” o el “buen gobierno” aparecen relacionados con la reforma de la administración pública de muchos de estos países en desarrollo. Ésta estaba basada en la puesta en marcha de mecanismos que promoviesen una mayor transparencia y rendición de cuentas para hacer más efectivo este capital y contribuir de este modo al “desarrollo” de estos países (Aguilar Villanueva, 2006; Ramírez B., 2011; Zurbriggen, 2011). Por otro lado, el concepto de “desarrollo” puede remontarse al discurso inaugural de toma de poder del Presidente norteamericano Harry S. Truman en el año 1949, tras la Segunda Guerra Mundial, donde por primera vez se diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados.

A partir de este momento, el concepto de desarrollo será definido de diversas maneras dependiendo de las diferentes teorías que traten de explicarlo. Por ejemplo,

desde los tiempos de la posguerra, principalmente, en la década de 1950 y 1960, las diferentes teorías económicas habían tratado de explicar el cómo y el porqué del desarrollo económico de unos países y el subdesarrollo de otros. Estas teorías vinculaban este desarrollo exclusivamente con el crecimiento económico, por lo que la principal preocupación de todas ellas, se encontraba en conseguir la acumulación de capital (Hettne, 1995; Pomerantz, 2011; Todaro, 1997).

Con el paso del tiempo, el concepto de desarrollo se fue complejizando y se asoció principalmente con la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo. Igualmente, aparecen teorías de desarrollo alternativo, más centradas en la redistribución que en el crecimiento, y donde el desarrollo sostenible, el desarrollo humano o el desarrollo centrado en actores adquieren cierta relevancia. Aparece también en el desarrollo el concepto de valores, entendido como la capacidad para satisfacer las necesidades básicas, la autoestima o como apuntó Amartya Sen (2000), el desarrollo como proceso de expansión de libertades reales.

Sin embargo, al incorporar en muchos países las políticas que promueven la globalización, la visión de desarrollo ha vuelto a quedar relegada a la idea de crecimiento económico, centrado en el mercado. Estas políticas incluían principalmente la estabilización de la economía, la privatización de empresas públicas y la reducción del papel del Estado en la economía. Algunas de ellas, fueron primero aplicadas por las IFIs a través de los programas de ajuste estructural (PAE) y, posteriormente, a través el Consenso de Washington. Sin embargo, una de las diferencias que surge entre estos dos momentos es la puesta en valor nuevamente del papel que cumplen las instituciones en la economía.

Esta mirada hacia el papel que juegan las instituciones públicas en la consecución del desarrollo económico, no sólo se debió a las experiencias negativas que surgieron de la aplicación de los PAE en países en desarrollo y al éxito de los países asiáticos en su industrialización, sino también a la influencia que tuvo el neoinstitucionalismo económico (NIE), donde el trabajo de Douglas North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, tuvo especial relevancia (Pomerantz, 2011). Entendiendo las instituciones como las reglas de juego tanto formales (leyes, derechos

de propiedad, constituciones) como informales (sanciones, tabús, costumbres, tradiciones, códigos de conducta) de una sociedad, Douglas North (1991) señalaba que éstas y su evolución histórica son determinantes para explicar la actuación de las economías en el pasado, presente y futuro. Es decir, las instituciones importan para la consecución del desarrollo económico o, como diría Guy Peters, “la naturaleza de las instituciones influenciará la capacidad del sistema político para gobernar eficazmente” (Peters, 2011:79).

Con el surgimiento del NIE, los mercados y las instituciones se vuelven interdependientes y se convierten en importantes factores para el desarrollo económico. De este modo, mientras la gobernanza en países industrializados se identificaba con la importancia que estaban cobrando las relaciones entre los diferentes actores de la sociedad en la consecución de objetivos de interés público, así como en la hechura y consolidación de las políticas públicas, en los países en desarrollo, la “*good governance*” o “buen gobierno” estaba centrada, como señala Phyllis Pomerantz en “conocer el funcionamiento y la relación de las instituciones públicas con los mercados y el crecimiento económico” (Pomerantz, 2011:160). De este modo, el concepto de “*good governance*” o “buen gobierno” aparece relacionado, como señalan diversos autores (Aguilar Villanueva, 2006; Mayorga & Córdova, 2007), con la eficacia y eficiencia de las instituciones y, por tanto, vinculado a la gestión gubernamental como clave para el desarrollo económico y para la gobernabilidad, entendida ésta última en el sentido de eficiencia del sistema político<sup>35</sup>.

Así pues, el desarrollo económico aparece ya no sólo como tarea del mercado (o del sector privado) sino que el mercado y el Estado se refuerzan mutuamente para el logro de este objetivo, aunque siempre desde la perspectiva de un Estado mínimo o de un Estado con un papel más reducido en la economía. Es así como las IFIs incorporan estos cambios en sus políticas, apareciendo en el año 1989 el denominado *Consenso de Washington*. Perú no quedó exento de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington. Dada la crítica situación económica y fiscal a la que llegaba el país a

---

<sup>35</sup> Como señala Luciano Tomassini, la gobernabilidad no solo se refiere al ejercicio de gobierno, sino a todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social. Véase: [http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02\\_vol\\_14\\_1\\_2.pdf](http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02_vol_14_1_2.pdf)

inicios de la década de los noventa, su nuevo presidente, Alberto Fujimori (1990-2000), solicitó la ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), y puso en práctica estas políticas ortodoxas con el fin de estabilizar la economía y recuperar la confianza de los mercados. Para ello, se cambió la Constitución en 1993, dejando claro que ahora el rol del Estado en la economía pasaba a ser subsidiario<sup>36</sup>.

Bajo la aplicación de estas políticas, se inició en Perú la liberalización de mercados, la privatización de muchas empresas públicas, la reducción del gasto público social, la atracción de capital extranjero y la reforma hacia la eficiencia de muchas de las instituciones importantes para el mercado, como fue el caso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), los organismos reguladores, entre otros (Arce, 2010). Todas estas medidas lograron, en poco tiempo, estabilizar la economía, y recuperar la confianza en los mercados, lo que se vio reflejado en la llegada de numerosas empresas multinacionales del sector extractivo, atraídas tanto por la ventaja comparativa del país en materia de recursos naturales, como por los contratos de estabilidad tributaria que se ofrecían para sus operaciones.

Esta presencia, unida al incremento extraordinario de los precios internacionales de las materia primas, colocó a este sector en una posición privilegiada, dado que se convirtió en el más importante para la economía peruana, debido a su relevante contribución a las arcas fiscales. Esta posición privilegiada del sector extractivo llevó a que durante el gobierno de Alán García (2006-2011), se negociase poner en marcha un convenio voluntario de colaboración entre el Estado peruano y algunas empresas extractivas para trabajar en el desarrollo de las zonas donde estas empresas operaban, junto con la colaboración de comunidades y/o gobiernos regionales y locales. Este convenio, conocido como *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*, recibe su inspiración del *Pacto Global*,<sup>-</sup> promotor de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD)-y al que algunas de estas empresas extractivas estaban suscritas.

---

<sup>36</sup> De hecho, se señala en el título III, artículo 60 de la Constitución que “Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

### 2.2.3. Las alianzas público privadas para el desarrollo (APPD)

De entre todas estas interrelaciones, las alianzas público-privadas (APP) cobraron especial relevancia durante la década de los noventa, principalmente, en los países anglosajones, donde comenzaron a considerarse como los instrumentos más eficientes a los fallos del mercado y a los fallos del Estado (Börzel & Risse, 2005; J. M. Brinkerhoff, 2002; Rowe, 2006). Algunos autores inclusive las consideraron como “el nuevo paradigma del siglo XXI” (Austin, 2000:44).

El concepto de *gobernanza*, entendido como la interacción entre los diferentes actores de la sociedad para la consecución de objetivos de interés público, se presenta en Perú a partir de mediados de la década de los 2000 en forma de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), donde la colaboración entre el sector público, el sector privado- en muchos casos en forma de empresas multinacionales de relevancia económica para el país receptor-, organizaciones de la sociedad civil, y/o comunidades o *stakeholders* se considerará esencial para la consecución del desarrollo económico y social. Estas alianzas tienen su origen a nivel internacional y están muy relacionadas con la teoría del desarrollo. De hecho, las APPD se vinculan con ésta, al ser consideradas como la nueva estrategia para lograr el desarrollo y una importante herramienta para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Casado Cañeque, 2007; Jorgensen, 2006; Pomerantz, 2011).

Las APPD fueron promovidas en 1999 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan<sup>37</sup>, a través del Pacto Global o *Global Compact*<sup>38</sup>. Este Pacto era una alianza entre Naciones Unidas y el sector privado, donde las empresas firmantes de este acuerdo, generalmente empresas multinacionales, se comprometían a alinear sus estrategias en base a diez principios relacionados con valores fundamentales, que se agrupan en cuatro áreas temáticas: i) derechos humanos; ii) normas laborales; iii) medio ambiente; iv) lucha contra la corrupción. Años más tarde, durante la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) en el

---

<sup>37</sup> Un año antes, en 1998, Kofi Annan había declarado en el Foro Económico de Davos, que no se podía alcanzar la paz y la prosperidad sin una alianza entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector privado y las diversas organizaciones de la sociedad civil (Casado Cañeque, 2007).

<sup>38</sup> Información sobre esta iniciativa en: <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish>

año 2002, Naciones Unidas se comprometió a promover las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) (Casado Cañeque, 2007; Jorgensen, 2006). De este modo, el Global Compact fue el punto de partida para otras numerosas colaboraciones entre Naciones Unidas, gobiernos nacionales, sociedad civil y el sector privado, como la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM). Desde entonces, las APPD son abanderadas por organizaciones internacionales, empresas multinacionales, gobiernos de países en desarrollo así como por la cooperación internacional, teniendo lugar, como señala Ans Kolk, Van Tulder, & Kostwinder (Kolk et al., 2008), a diferentes niveles: macro, meso o micro.

Al abordar las APPD en la literatura, se encuentra que también han sido denominadas de manera diferente, dependiendo de la variedad de actores que las integren, los sectores que estén involucrados, su carácter contractual o voluntario, su temporalidad, sus objetivos, etc., resultando en cualquier caso confuso, ya que se pueden encontrar alianzas de similares características con un nombre diferente o diferentes tipos de alianza con el mismo nombre. Debido a su gran variedad no se encuentran en la literatura definiciones únicas, por lo que muchos autores tienden a presentar características generales que diferencian un tipo de colaboración de otro. De hecho, si bien se consideran un fenómeno cada vez más popular y de tendencia global, algunos autores reconocen que son también una paradoja, ya que son muy controvertidas y han sido muy poco evaluadas (Hodge, 2006). Suelen aparecer también vagamente definidas- ambigüedad que es considerada “como parte de lo que le confiere su atractivo y su valor, tanto para propósitos analíticos como prácticos” (Peters, 1998<sup>39</sup> en (Sagalyn, 2007:11)).

Dentro de las denominadas *alianzas* podemos encontrar una gran variedad: las tradicionales alianzas público-privadas (APP), las alianzas estratégicas, las alianzas transectoriales (o *cross sector partnerships*), y las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), entre otras. Todas ellas comparten ciertas características comunes, pero también poseen características propias que diferencian a las unas de las otras.

---

<sup>39</sup> Se refiere a: Peters, B (1998). “With a little help from our friends: Public-private partnerships as Institutions and instruments” en J. Pierre (ed), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 11-33). New York: St. Martin’s Press.

Entre las APP tradicionales existe también una gran diversidad, por lo que no hay una definición única que recoja e integre tal variedad. Sin embargo, la literatura académica proporciona algunas características para distinguirlas de otro tipo de alianzas, entre las que se encuentra: la provisión de determinados servicios básicos e infraestructura realizados con objetivos de eficiencia, eficacia y economía, (las tres E) implementadas a través de contratos de media a larga duración, en el que el sector público y privado comparten tanto riesgos como beneficios (Akintoye, Beck, & Hardcastle, 2003; Akitoby, Hemming, & Schwartz, 2007; Dowling et al., 2004; Essig & Batran, 2005; Hudon, 2011; Ridao i Martín, 2014; Rowe, 2006). Pueden ser iniciadas tanto por el sector público como por el privado.

Por tanto, lo que caracteriza a las APP tradicionales es una relación contractual de medio a largo plazo entre las partes, en la cual ambas comparten tanto riesgos como beneficios. El objetivo de estas APP es utilizar las economías del sector privado para entregar más eficientemente el servicio o la infraestructura, pudiendo considerar en este grupo, desde los contratos de externalización para la operación y gestión de un servicio hasta la completa privatización (Akintoye et al., 2003).

Las *alianzas estratégicas* y las *alianzas transectoriales* son iniciadas por el sector privado. Las alianzas estratégicas se realizan entre dos o más empresas, por lo que son exclusivas, en principio, del sector privado. Se realizan con el objetivo de incrementar la eficiencia competitiva de las empresas participantes mediante la provisión de un intercambio-considerado beneficioso-de tecnología, determinada *expertise*, herramientas o productos (Camargo Mireles, 2006; Koka & Prescott, 2002; Yoshino & Srinivasa, 1995).

Las *alianzas transectoriales* (o *cross sector partnerships*), por su parte, son iniciadas por el sector privado e involucran principalmente a éste con organizaciones de la sociedad civil (ONGs o comunidades). En ciertos casos, aunque no siempre, involucran también al sector público. La diversidad de estas alianzas transectoriales es también muy amplia, por lo que no existe una definición única en la literatura. Entre las características que las distinguen de otro tipo de alianzas se encuentra el hecho de que son relaciones voluntarias, de mediano a largo plazo, y las expectativas son compartidas

por todos los aliados; son relaciones entre organizaciones que se formalizan y son expresadas a través de una estructura organizacional, existiendo un programa de trabajo previamente acordado, con un planeamiento, una implementación y una revisión de lo realizado (Department for Victorian Communities, 2007). Estas alianzas transectoriales se inscriben en muchos casos en el marco de la responsabilidad social de las empresas (RSE). Pueden tener diversos objetivos sociales, entre los que se encuentran la provisión de ciertos servicios básicos, la regeneración de ciudades o también objetivos específicos de desarrollo (Department for Victorian Communities, 2007; Murphy & Arenas, 2010; Rein, Stott, Kavwanga, Hardman, & Reid, 2005; Selsky & Parker, 2005; Vurro, Dacin, & Perrini, 2010).

Con respecto a las APPD, que son el objeto de nuestro interés, encontramos también una gran diversidad de tipos, no existiendo una definición única. Algunos autores inclusive las equiparan con las alianzas transectoriales o *cross sector partnerships*. Las APPD han sido utilizadas y definidas tanto por las organizaciones internacionales, como por agencias de cooperación internacional y ONGs. Por ejemplo, Naciones Unidas las define como “(..) relaciones voluntarias o colaborativas entre varias partes, Estado y no Estado, en las cuales los participantes acuerdan trabajar juntos para conseguir propósitos comunes o llevar a cabo específicas tareas y compartir riesgos, responsabilidades, recursos, competencias y beneficios” (“Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector,” 2003:4).

La Guía de Responsabilidad Social Empresarial para PYMES de ONGAWA las define como “una relación de colaboración entre el sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de conseguir mayor eficacia en la consecución de objetivos de interés compartido y generar un impacto positivo en el desarrollo de los lugares y sectores donde operan” (ONGAWA, 2011:76). Esta misma organización considera que las APPD son un elemento clave en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el sentido que “brindan capacidad para dar soluciones a las ineficiencias del mercado, a la mala formulación de las políticas públicas y a la carencia de financiación para el desarrollo y el acceso a una gama más



amplia de recursos técnicos, humanos, materiales, financieros y de información” (ONGAWA, 2011: 76)

La Agencia Española de Cooperación Internacional y de Desarrollo (AECID) las considera importantes instrumentos para la promoción del desarrollo humano<sup>40</sup> y las define como “una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece el objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros” (AECID, 2013:4). Se señala del mismo modo que esta iniciativa de conformar una APPD puede partir de cualquiera de los integrantes de la alianza, es decir, de la propia Agencia de Cooperación, de las administraciones públicas de los países socios, de uno o varios actores del sector privado empresarial (empresas u organizaciones empresariales) o de uno o varios actores de la sociedad civil de España o el país socio (AECID, 2013:5).

En general, podríamos señalar que las APPD comparten algunos rasgos de las APP tradicionales y de las *alianzas transectoriales*, por un lado, tanto por los objetivos de eficacia y eficiencia en la provisión de servicios básicos e infraestructura, como por los objetivos específicos de desarrollo. Por otro, por los actores que las integran: sector público, privado y/u organizaciones de la sociedad civil. Y por último, porque comparten también su carácter voluntario. Adicionalmente, se podría añadir que estas APPD predominan en países en desarrollo. Otra de sus características es que puede ser temporal, es decir, no es requisito su mantenimiento en el tiempo, aunque ésta debería ser una condición importante para el logro de los objetivos de desarrollo marcados.

Cuando las APPD son iniciadas por el sector privado, los objetivos de estas alianzas pueden considerarse como parte de su responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE/RSC). Igualmente, los objetivos de estas APPD no tienen un carácter universal,

---

<sup>40</sup> Disponible en la página de la AECID:  
[http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Agenda/2013/2013\\_11/Jornada-sobre.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Agenda/2013/2013_11/Jornada-sobre.aspx)

sino que están avocadas a proveer con servicios públicos o lograr objetivos de desarrollo específicamente en las zonas donde operan estas empresas privadas, es decir, donde se encuentran sus *stakeholders*<sup>41</sup>. Este es el caso del *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*.

Por lo tanto, consideraremos al PMSP un tipo de APPD y lo definiremos como una alianza de carácter voluntario y temporal entre el Estado, el sector privado y/o la sociedad civil, que busca la provisión de servicios básicos, infraestructura y la realización de proyectos de desarrollo, de una manera más eficaz, focalizándose exclusivamente en los *stakeholders* de las zonas donde estas empresas operan. Estas alianzas pueden ser inscritas por el sector privado como parte de su responsabilidad social empresarial o corporativa (RSC/RSE), ya que la actividad principal o *core business* de estas empresas no es la de generar desarrollo ni la provisión de servicios básicos. De este modo, si bien estas alianzas surgen en algunos casos para mejorar la eficacia y eficiencia en el logro de diversos objetivos sociales, es verdad que en otros casos surgen, como señala Blanca Olías de Lima (2011: 40), para “(..) asegurar que los ciudadanos dispongan de los bienes públicos necesarios”. Es decir, para realizar una cobertura que el Estado considera importante y que por sí solo no puede realizar. Pero, ¿qué entendemos por eficacia y eficiencia?

#### **2.2.3.1. Conceptualizando “eficacia” y “eficiencia” para las APPD**

Al abordar el estudio de la eficacia y eficiencia, la literatura académica contemporánea nos remite a los estudiosos de las democracias y a la preocupación por su estabilidad. A partir de la Segunda Guerra Mundial y especialmente desde la década de los sesenta, en muchos países latinoamericanos se presenciaba el surgimiento de numerosas “nuevas democracias” con una frágil estabilidad.

La preocupación por conocer las características que hacían más estables las democracias y su influencia en el desarrollo llevó a autores como Seymour M. Lipset, Robert A. Dahl o Juan J. Linz, a plantearse, aunque desde perspectivas diferentes, la

---

<sup>41</sup> En nuestro caso, se denominará *stakeholders* a las poblaciones, grupos o individuos, que pueden afectar y que son afectadas directa o indirectamente por las actividades de la empresa minera. Pero también suele incluir a los propios empleados de la empresa, proveedores, organizaciones ambientalistas, gobiernos, etc.

compleja relación entre eficacia, eficiencia y legitimidad. De este modo, estas variables aparecen, en muchos casos, muy vinculadas al mantenimiento de la gobernabilidad democrática<sup>42</sup> (Alcántara Sáez, 1994; Prats i Catalá, 2007).

Desde una perspectiva de la teoría de la democracia, Seymour M. Lipset fue el primero en formular la hipótesis de que la estabilidad de un sistema democrático dependía tanto de su eficacia y eficiencia como de su legitimidad. Según este autor, la *eficacia* es entendida como “la actuación real de un sistema político, de tal forma que satisface las funciones básicas del gobierno definidas por las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad, y las expectativas de grupos poderosos dentro de éste que podrían amenazar el sistema” (Lipset, 1959:87). Es decir, la eficacia se relaciona con el cumplimiento de los objetivos de gobierno, acordados tanto por la mayoría como por los grupos de poder que pueden boicotear el sistema si no se satisfacen sus expectativas. Por otro lado, este mismo autor entiende la *eficiencia* como la capacidad del sistema político para lograr “el desarrollo económico que implica la industrialización, la urbanización, los altos estándares educativos, y un estable incremento en el conjunto de la riqueza de la población” (Lipset, 1959:86). Lipset identifica la eficiencia con la capacidad del sistema democrático para producir bienestar, por lo que este término se asocia principalmente a criterios económicos y políticos, y se inscribe dentro de la teoría de la modernización<sup>43</sup>. Para Lipset (1959), la eficiencia, asociada con el desarrollo o crecimiento económico, era necesaria pero no suficiente para garantizar la estabilidad de los sistemas democráticos. Para el autor, esta

---

<sup>42</sup> Siguiendo a Manuel Alcántara (1994), la gobernabilidad democrática ha aparecido en diferentes debates: i) la crisis de las democracias; ii) rendimiento de los sistemas democráticos, tanto en su aspecto económico como institucional; iii) crisis del Estado; iv) como modelo de desarrollo para los países menos avanzados, vinculado al “buen gobierno”.

<sup>43</sup> Gran parte de la implementación de las políticas de los países en desarrollo que se han venido sucediendo, desde prácticamente fines de la Segunda Guerra Mundial, se deben a las teorías de desarrollo, concepto que muchos autores sitúan principalmente en el discurso del recién nombrado Presidente norteamericano, Harry S. Truman. Si bien no es nuestro objetivo hacer un recuento de las diferentes teorías del desarrollo, ni especificar la teoría de la modernización, es importante señalar que ésta surge entre la década de los cincuenta y sesenta, y trata de explicar cómo los países desarrollados han logrado su desarrollo. Esta teoría divide a las sociedades en dos tipos: i) la sociedad tradicional, que en parte estaba muy relacionada con las sociedades con una económica principalmente agrícola; y, ii) las sociedades modernas relacionadas con la industrialización. Para pasar de un tipo de sociedad a otra, hay que hacer una serie de cambios estructurales por lo que el Estado asume un importante papel en esta tarea. Para más información sobre las diferentes teorías de desarrollo, véase: Björn Hettne (1995) *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Segunda edición, Essex, England: Longman Scientific & Technical. Igualmente, una crítica al concepto de desarrollo y su construcción euro-centrista, desde un enfoque postmoderno, puede verse también en: Gilbert Rist (2002) “*El desarrollo: historia de una creencia occidental*”. Madrid: Universidad Complutense-Los libros de la Catarata.

estabilidad era finalmente el resultado de una compleja relación entre la eficiencia, la eficacia y la legitimidad del propio sistema político.

Para Robert Dahl (1989), sin embargo, la equidad o redistribución de la riqueza está relacionada con la gobernabilidad democrática. Sin embargo, un gobierno podría fracasar en reducir las desigualdades pero si muestra voluntad de corregirlas puede ser, al menos teóricamente, suficiente para mantener o incluso ganar la voluntad del grupo descontento. Esto es, un gobierno puede fracasar en ser eficaz ante la resolución de una determinada problemática, pero si muestra voluntad de haber querido intentar resolverla podría llegar a mantener su legitimidad. Dahl (1999) aborda también los efectos que puede tener en la legitimidad el diseño de las instituciones políticas democráticas y la Constitución de un país, ya que de este diseño depende diferentes variables entre las que se encuentran la transparencia, los derechos fundamentales, la eficacia, la eficiencia, la flexibilidad o la misma equidad de representación en el Congreso. Dahl (1999) también exploró la relación entre el capitalismo de mercado y la democracia señalando que se encuentran encerrados en un conflicto permanente en el que se modifican y limitan mutuamente. Es decir, la existencia de instituciones políticas democráticas afecta significativamente al funcionamiento de las operaciones del capitalismo de mercado, y la existencia del capitalismo de mercado afectará el funcionamiento de las instituciones políticas democráticas. Para el autor, esta flecha es causal y gira en ambas direcciones, esto es, de la política a la economía y de la economía a la política. Para el autor, el capitalismo de mercado inevitablemente genera desigualdad y, por tanto, limita el potencial democrático al crear desigualdades en la distribución de los recursos.

Por su parte, Juan Linz (1996) hace alusión a la *eficacia* y *efectividad*, señalando que esta relación no es transitiva ni lineal, ya que la percepción de eficacia y efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con su legitimidad. Para este autor, la *eficacia* es “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes” (Linz, 1996:46). Por esta razón, la cuestión del liderazgo en situaciones de crisis deviene también importante para este autor. Por otro lado, Linz entiende la *efectividad* como “la capacidad para poner

realmente en práctica las medidas políticas formuladas con el resultado deseado” (Linz, 1996:491). Es decir, para el autor la eficacia está relacionada con los *outputs* (productos) mientras que la efectividad está relacionada con los *outcomes* (resultados). Para Linz, ambas pueden fortalecer, reforzar, mantener o debilitar a lo largo del tiempo la creencia en la legitimidad (Linz, 1996), por lo tanto, el autor considera que la legitimidad política es dinámica. Sin embargo, considera que la legitimidad como legalidad de un sistema democrático no se altera. Por tanto, eficacia y eficiencia no son sólo características propias de los sistemas democráticos, es decir, de un nivel macro, sino también se dan a nivel micro y se encuentran en las acciones o decisiones, procesos, y gobiernos. Es decir, la eficacia y eficiencia es multinivel y multidimensional.

Al explorar los efectos que han tenido los cambios ideológicos, implementados desde la década de los ochenta y definidos actualmente en el contexto de la gobernanza, vemos que se produce un cambio con respecto al trinomio, eficacia, eficiencia y legitimidad democrática, pues se asume que la eficacia y eficiencia son suficientes para lograr la legitimidad democrática, es decir, los valores de eficiencia y eficacia aportan su propia legitimidad (Olías de Lima & Del Campo, 2008; Prats i Catalá, 1993). De este modo, asistimos, como señala Michael Bazerlay, “a un cambio de paradigma en el que se pasa del interés público a los resultados que quieren los ciudadanos” (Bazerlay, 1998:176).

Tratando de acercar estas definiciones al caso de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) entenderemos *eficacia* y *eficiencia*, según Lipset. De este modo, la eficacia será vista como la capacidad de cumplir con los objetivos trazados por la alianza, con lo que asociaríamos la eficacia al logro de los resultados como productos, es decir, *outputs*. Por otro lado, entenderemos por *eficiencia* el cumplimiento de objetivos, los cuales generan un impacto en la calidad de vida y en el desarrollo de la población a la que va dirigida. Es decir, relacionaremos la eficiencia con el logro de resultados con impacto, entendidos como *outcomes*. De este modo, se puede ser eficiente sin ser eficaz y viceversa. Sin embargo, a lo que apuntan los gobiernos o, en este caso, a lo que deberían apuntar las APPD es a ser eficientes a la hora de resolver los problemas que afectan a la población, es decir, dar con las mejores soluciones para

enfrentar los problemas que afectan a sus *stakeholders*, mejorando con ello su calidad de vida y promoviendo el desarrollo. Pero ¿Qué dice la literatura académica en relación a los resultados de estas APPD?

### ***2.2.3.2. Las alianzas desde un enfoque empírico***

Al explorar las investigaciones realizadas en torno a las APPD observamos que existen dos cuerpos de literatura importantes. Por un lado, aparecen los estudios entusiastas de las potencialidades teóricas que ofrecen las alianzas en base a criterios de eficacia y eficiencia, así como de su contribución al desarrollo (Casado Cañeque, 2007; Dowling et al., 2004; Stadtler, 2012). Y, por el otro lado, existen numerosas publicaciones que critican y cuestionan estas alianzas tanto teórica como empíricamente, no sólo en base a la consecución de estos objetivos de eficacia, eficiencia y desarrollo, sino también en base a los efectos negativos que pueden generar en torno a la gobernanza democrática, la transparencia, la rendición de cuentas e inclusive a su falta de legitimidad ante los ciudadanos (D. W. Brinkerhoff, 2011; Considine & Afzal, 2011; Department for Victorian Communities, 2007; Hodge, 2006; Van Kersbergen, 2004 #969; Houghton, 2010; Hudon, 2011; Rowe, 2006).

Jennifer Brinkerhoff señala que no está tan claro si las alianzas realmente mejoran el desempeño, y si lo hacen, cómo. Según la autora, el aumento de la retórica y práctica que han experimentado las alianzas se basa en asumir que éstas “no solo amplían los resultados-ya sea cuantitativamente o cualitativamente-, sino que también producen sinergias, donde los resultados de las alianzas como un todo son más grandes que la suma de lo que aportan individualmente los aliados” (J. M. Brinkerhoff, 2002:215).

La investigación de Ans Kolk, Van Tulder, & Kostwinder (2008), por su parte, se centra en analizar empíricamente la eficiencia de una serie de alianzas entre el sector privado y diferentes actores, sector público y/o ONGs, mostrando que la eficiencia de la alianza es mayor cuando ésta encaja con los objetivos estratégicos de todos los aliados y si los roles están claramente definidos. Sin embargo, también señalan que muchas de estas APPD son a menudo dirigidas por la oferta y se llevan a cabo con poco conocimiento de las necesidades locales.

Por su parte, Houghton (2010) señala que los impactos de las alianzas pueden ser tanto directos como indirectos, pero dado que muchos de los resultados de las alianzas son cualitativos y difusos en naturaleza es complicado medir su éxito absoluto en cuanto a su eficacia y eficiencia como una estrategia de desarrollo.

Carolyn Heinrich (2011), haciendo referencia a lo expresado por Laurence Lynn (2006: 144) en su libro *Public Management: Old and New*, - donde señala que el “cambio de responsabilidad para la entrega de servicios públicos hacia agentes más distantes y autónomos excluyen o minimizan formas de rendición de cuentas constitucionalmente autorizadas”-, añade que esto puede poner en peligro los valores públicos tradicionales del servicio público, tales como la “equidad, la transparencia y la responsabilidad por el interés público” (p.261)

Como puede apreciarse por la literatura, si bien las alianzas han cobrado especial relevancia en nuestro tiempo al considerarse la mejor solución a los fallos del Estado y del mercado, o al considerarse los instrumentos clave del desarrollo socio-económico para los países en desarrollo, existe poca claridad, al menos en lo que a las APPD respecta, no solo sobre sus resultados en materia de eficacia y eficiencia para el desarrollo, sino sobre todo respecto a su legitimidad, -dado que sus miembros no son elegidos democráticamente resulta más complicada la rendición de cuentas y la transparencia. A ello, se unen los posibles efectos que estas alianzas pueden producir sobre la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que participan en éstas.

## **2.3. LEGITIMIDAD**

### **2.3.1. Conceptualización de la legitimidad**

La búsqueda de la “*eficacia*” y “*eficiencia*” en los sistemas democráticos ha estado, como señalábamos anteriormente, muy vinculada a la cuestión de la *legitimidad*, y éstas a la gobernabilidad democrática (Alcántara Sáez, 1994; Prats i Catalá, 2007). Sin embargo, al explorar el concepto de legitimidad vemos que éste es tan antiguo como el concepto de poder, a la par que ambiguo y complicado de definir y, por ende, de medir. Ello se debe a las diferentes preocupaciones de las distintas ciencias que exploran este concepto y, principalmente, al abordaje de la filosofía política que es diferente al de las ciencias sociales. Mientras la filosofía política está preocupada por el carácter

normativo del concepto, las ciencias sociales lo están por el análisis empírico, y con ello por la necesidad de una definición que lo haga medible (Beetham, 1991; Considine & Afzal, 2011; Weatherford, 1992).

Esto ha llevado a discusiones entre las dos disciplinas sobre qué es o debería ser la legitimidad y, especialmente, a criticar a los científicos sociales por “intentar medir algo inmedible” (King et al<sup>44</sup>, 1994:110 en (Gilley, 2006:500)). Además, como señala M. Stephen Weatherford (1992:149), el concepto de legitimidad política es demasiado amplio y complejo si se quiere analizar empíricamente en un asalto frontal, por lo que casi toda la literatura empírica sigue la táctica de dividir en partes el componente.

Esta amplitud y complejidad es la que algunos autores identifican con su carácter multidimensional (Beetham, 1991; Considine & Afzal, 2011; Lipset, 1959; Weatherford, 1992) y su proceso multinivel (Beetham, 1991; Berger, Ridgeway, Fisek, & Norman, 1998; Weatherford, 1992). Es decir, la legitimidad se haya tanto en las acciones o decisiones gubernamentales como en cada nivel de gobierno o relación de poder. De este modo, podríamos señalar que la legitimidad puede abordarse desde un aspecto macro y micro. El aspecto macro estaría relacionado con conocer las propiedades de un sistema formal, mientras que el aspecto micro estaría referido a las actitudes de los ciudadanos y las acciones (Weatherford, 1992). Es decir, hablaríamos, por un lado, de legitimidad democrática relacionado con el aspecto y contenido normativo del sistema y, por el otro, de legitimidad del poder político relacionado con las acciones, decisiones, valores de ese poder político, de esa autoridad.

Puesto que el concepto de legitimidad está vinculado al de poder, el análisis normativo nos remite hacia los teóricos políticos, como Hobbes o Locke, e inclusive a algunos anteriores, mientras que, para los científicos sociales, el análisis comienza con la obra de Max Weber, donde se hace alusión, por primera vez, al concepto de legitimidad. Max Weber (2002) es el autor de referencia a la hora de abordar el concepto de la legitimidad, siendo el primero en presentar una tipología de la legitimidad en relación a la dominación política, señalando tres tipos puros de dominación legítima:

---

<sup>44</sup> King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.



- i) De carácter racional-legal, que descansa en la creencia de la legalidad de las leyes, normas y derechos de mando de aquellos que son llamados a ejercer la autoridad;
- ii) De carácter tradicional, que descansa en la legitimidad de la tradición;
- iii) De carácter carismático que descansa en las características y cualidades de una persona, la cual inspira la obediencia de quienes le siguen.

Para Weber, la dominación característica de las sociedades modernas es la racional-legal, aunque la complejidad social nos aleja de los tipos puros, permitiendo que este tipo de dominaciones legítimas convivan a diferentes niveles y en diferentes ámbitos.

A partir de Weber aparece un importante cuerpo de literatura que explorará la legitimidad desde la teoría de la democracia. Entre estos autores, Seymour Lipset define la legitimidad democrática como “la capacidad de un sistema político para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas o correctas para la sociedad” (Lipset, 1959:86). Este autor señala que hasta dónde se encuentren legitimados los sistemas políticos democráticos contemporáneos dependerá en buena medida de la forma en cómo se hayan resuelto los temas claves que han dividido históricamente a la sociedad. A este respecto, podríamos señalar que dado que en el Perú siguen sin resolverse aún algunos de los temas claves<sup>45</sup>, el sistema político democrático no estaría del todo legitimado.

Por su parte, Juan Linz define la legitimidad de los regímenes democráticos como “la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia (..) Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario utilizando la fuerza” (Linz, 1996:38). Con esta definición, Linz sigue a Max Weber (2002) al señalar que la legitimidad se construye en tanto apoyo a una

---

<sup>45</sup> Algunos de los temas claves son: la redistribución de la riqueza y la representación de los ciudadanos por el poder político. Muchos de los peruanos no se sienten representados por los diferentes poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

“dominación legal-racional”, dada la creencia en la validez de un orden legítimo, es decir, de una burocracia como cuerpo administrativo, profesional y especializado, encargado de mantener un orden político a través de la aplicación y el respeto a las normas. De este modo, la legitimidad queda inscrita al ámbito del cumplimiento a la observación de la ley, con lo cual legalidad y legitimidad<sup>46</sup> se confunden (Ibarra Romero, 2001).

La legalidad pasa, de este modo, a considerarse un aspecto importante de la legitimidad. Sin embargo, si bien es necesaria, no es suficiente para que se produzca la legitimidad. A este respecto, concordamos con Ramón Maíz (2003:82) en que “la legalidad constituye tan solo una dimensión necesaria pero no suficiente de la legitimidad. Las normas mismas requieren justificación, consideraciones morales que las trascienden”. Esta justificación sería entendida, según Biermann y Gupta, como “las razones que justifican la autoridad de ciertas reglas o instituciones” (Biermann & Gupta, 2011: 1858).

De ahí, que la dupla legitimidad-legalidad adquiera un doble significado. El de la legitimidad como legalidad, orientada a los procedimientos y reglas formales, y el de la legitimidad de la legalidad (Del Hierro, 2013), orientada a los valores públicos o a la *legitimidad moral* (Considine & Afzal, 2011), que debería defender el Estado. De este modo, los valores públicos contenidos en la legalidad pasan a considerarse otro aspecto importante de la legitimidad de los sistemas democráticos. La legitimidad de la legalidad se asocia con el valor moral de la ley, es decir, con la justicia social, asociada a valores de igualdad, equidad y respecto a los derechos humanos, por ejemplo. Este debate se pregunta por los objetivos o valores que debe satisfacer la autoridad política para ser calificada como legítima.

---

<sup>46</sup>La equiparación del concepto de legitimidad con el de legalidad no es nuevo. De hecho, los filósofos griegos ya se cuestionaban el porqué de la obediencia voluntaria de los súbditos a los gobernantes, mientras que Aristóteles, desde una perspectiva más realista que la de su maestro Platón, y basado en estudios empíricos, planteaba el ideal del buen gobierno como aquel que se organizaba con arreglo a las leyes. Por lo tanto, la obediencia voluntaria de los súbditos tenía lugar si el gobernante se sujetaba a las Leyes. Véase: Sabine, George. 1990. *Historia de la Teoría Política*. 1 ed. Trans. Vicente Herrero. Madrid: Fondo de Cultura Económico.

En esta línea, Del Hierro (2013) señala que los valores de libertad e igualdad son los que otorgan legitimidad al sistema político. Pero distingue un doble significado de la libertad, esto es, por un lado, la libertad negativa como ausencia de impedimento, es decir, mientras las leyes lo permitan y como disfrute apacible de la independencia privada y, por otro lado, la libertad positiva como *participación en el proceso político*. Es este segundo significado, el que le otorga a la participación un centro en los nuevos enfoques sobre legitimidad.

Por último, en los sistemas democráticos, otra de las características que influyen en la legitimidad tiene que ver con la *rendición de cuentas democrática*, encargada de operacionalizar la representación entre los gobiernos y las instituciones públicas con los ciudadanos (Considine & Afzal, 2011). Esta rendición de cuentas hacia los ciudadanos es conceptualizada por algunos autores como “la obligación de ser responsables con los intereses legítimos de aquellos afectados por las políticas públicas, donde la obligación de responder se encuentra inscrita en los derechos legales o democráticos” (Considine & Afzal, 2011:371). A este respecto, aparece en este nuevo contexto globalizado lo que Biermann y Gupta (2011) definen como “legitimidad interna” y “legitimidad externa”. La “legitimidad interna” se entiende, por tanto, la aceptación de las normas de los participantes de una institución, mientras que por “legitimidad externa” se entiende la aceptación de una regla o norma por los no miembros o participantes.

Esto es, la legitimidad interna podría considerarse a aquella en la que las acciones de un nivel de gobierno están legitimadas por los actores de ese mismo nivel de gobierno, así como por el resto de los niveles de gobierno, o por otras instituciones de ese país. Igualmente, esta legitimidad interna podría entenderse como la aceptación de las normas por los miembros de la APPD y los *stakeholders*.

Por legitimidad externa podríamos entender aquella que el Estado busca en los actores externos, esto es, las organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales, u ONGs internacionales, entre otras. La legitimidad externa sería la que los integrantes de la APPD buscarían a través de sus acciones en los actores externos, es decir, inversores, *shareholders*, u organizaciones internacionales como Naciones Unidas. Esta legitimidad interna y externa están muy relacionadas también

con la “rendición de cuentas”, tanto interna como externa, que nos plantea Robert O. Keohane (2002) en un contexto de gobernanza global. Según Robert Keohane (2002), en la “rendición de cuentas interna”, el principal y el agente están institucionalmente conectados y las bases para esta rendición de cuentas son la autorización y el apoyo. De este modo, la autorización es entendida como el proceso por el cual una entidad autoriza a otra a actuar confiriéndole derecho al autorizador y obligaciones al agente, por lo que estaríamos hablando de la legalidad de la legitimidad. En cuanto al apoyo, se entiende que aquel que presta un apoyo económico o político a un dirigente puede solicitarle la rendición de cuentas. Esto es lo que se consideraría rendición de cuentas externa.

En resumen, podríamos señalar que los principales debates que han seguido a Weber y que han explorado la legitimidad del sistema democrático se ha caracterizado por su vinculación con: i) la legalidad; ii) los valores públicos o la legitimidad moral, donde se encuentran, no sólo la libertad y la igualdad, sino también la participación, la equidad o el respeto a los derechos humanos; y iii) la rendición de cuentas democráticas.

Por otro lado, David Beetham (1991), quien toma también como punto de referencia a Max Weber, da un giro a la mirada sobre legitimidad vista desde la autoridad del gobierno para proyectarla también sobre la aprobación de los sujetos. Para este autor, la legitimidad no sólo requiere de la autoridad del gobernante, sino también de consentimiento y de la justificación de los sujetos (Barker, 1993). Es decir, la legitimidad es un proceso bidireccional, característico de cualquier poder político, y no sólo de las democracias. Según este autor, el poder político estaría legitimado si: i) existe conformidad con las reglas establecidas; ii) justificación de las reglas por referencia a creencias compartidas; y iii) el consentimiento o aceptación expresa de los subordinados a las particulares relaciones de poder. Así pues, Beetham estaría presentando tres dimensiones o niveles de la legitimidad: i) nivel normativo; ii) nivel ético; iii) nivel sociológico.

En el caso de que el poder político no esté legitimado, hablaríamos también de: i) ilegitimidad cuando no existe conformidad con las reglas establecidas; ii) déficit de

legitimidad, cuando hay ausencia de creencias compartidas; iii) deslegitimación, cuando no hay consentimiento de los subordinados a las particulares relaciones de poder.

Siguiendo el aporte de Beetham, Ramón Máiz (2003) añade otra dos dimensiones que se unen a las aportadas por el autor: i) el acuerdo en torno a un pueblo o pueblos sobre los que actúa el poder del Estado, esto es, la presencia de una pluralidad frente a un demos homogéneo (es decir, la representatividad de las minorías); ii) la contestabilidad del poder político por parte de los ciudadanos y grupos sociales minoritarios (es decir, el derecho a la libertad de expresión). Para el autor, la compleja legitimación democrática requiere de la deliberación y la inclusión, esto es, del apoderamiento de los actores.

### 2.3.2. Conceptualización de la legitimación

Por otro lado, Rodney Barker (2001:1-10) señala que cuando Weber define el Estado como "una comunidad humana la cual clama exitosamente el monopolio de la coerción legítima", lo que muchas veces no se destaca es que lo que caracteriza al gobierno, en otras palabras, no es la posesión de una cualidad definida como la legitimidad, sino el reclamo de la "actividad de legitimación", que tiene que ver con el mantenimiento del poder a través de la aprobación de los sujetos, que señala David Beetham. De este modo, Rodney Barker nos plantea, por tanto, más claramente la diferencia entre "legitimidad" y "legitimación", considerando esta última el proceso de evaluación normativa desde la cual surge la cualidad adscrita de la legitimidad. Señala también que en este proceso de legitimación se da un proceso de "autolegitimación", en el que la propia autoridad trata de legitimarse a sí misma ante sus ciudadanos. El concepto de "legitimación", como señala Francisco Colom González (1997), está vinculado al mantenimiento del poder y, por tanto, a las diferencias entre "legitimidad de origen", y "legitimidad de ejercicio" o "de resultado", conceptos que también utiliza Fritz Scharpf (2005) al estudiar la legitimidad más allá del Estado-nación. Scharpf (2005) propone los conceptos de "*input legitimacy*" y de "*output legitimacy*". Entiende el "*input legitimacy*", como aquel que se refiere a las características procedimentales de establecer reglas. Es decir, si las acciones, políticas públicas representan las preferencias colectivas de los gobernados, implicando una participación y consenso sobre las preferencias a considerar, siendo estas medidas por un programa político y por las

elecciones. Por “output legitimacy”, se refiere a la aceptación de esas reglas, por parte de los gobernados, en base a la percepción de la capacidad que tienen para resolver los problemas. Esto es, se entiende que existe una legitimación de las acciones gubernamentales por parte de la población, cuando existe una percepción de la eficacia de esas decisiones en los resultados, reforzándose ambas mutuamente. De este modo, la legitimación de salida pone el acento en la “percepción de la eficacia”, lo que a veces, como señala Biermann y Gupta (2011), no es lo mismo que el que se hayan resuelto verdaderamente los problemas. De igual manera, y como señaló Juan Linz (1996), esta percepción de eficacia puede estar sesgada por un compromiso inicial con la legitimidad. De acuerdo a lo mencionado hasta ahora por los diferentes autores, se presentan a continuación las características implícitas en la legitimidad del sistema democrático y del poder político (ver tabla 4):

**Tabla 4. Características de la legitimidad según autores**

Características de legitimidad en los sistemas democráticos	Características de legitimidad del poder político	
	Desde la autoridad del gobierno	Desde la aprobación de los sujetos
-Eficacia/Eficiencia (Lipset)- Necesario pero no suficiente		
- Legalidad	i) Conformidad con reglas establecidas (legalidad)#ilegitimidad <b>NIVEL NORMATIVO</b>	
-Valores públicos o legitimidad moral (libertad, igualdad, <b>participación política</b> )	ii) Justificación de las reglas por referencia a creencias compartidas (Valores públicos)#Déficit de legitimidad <b>NIVEL ÉTICO</b>	
-Rendición de cuentas “Internas y externas”- Robert O. Keohane Legitimidad Interna y Externa (Biermann) (La legitimidad interna es entendida como la aceptación de normas por los miembros de una institución. Y la legitimidad externa es entendida como la aceptación de normas por los no miembros de una institución)	iii) Consentimiento o aceptación expresa de los subordinados a las particulares relaciones de poder# deslegitimación <b>NIVEL SOCIOLÓGICO</b>  (David Beetham)  <b>+</b>	
	iv)Representación de las minorías (INCLUSIÓN) v) Libertad de expresión (DELIBERACIÓN) (R. Máiz)	
	<b>LEGITIMACIÓN</b> <b>(similar al nivel sociológico de D. Beetham)</b> <b>-Autolegitimación</b> (R. Barker)	
	Legitimación como mantenimiento de poder (Colom Gonzáles) - Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio o de resultado (Colom Gonzáles) - <i>Input Legitimacy</i> y <i>output legitimacy</i> ” (F. Sharpf)	

Fuente: Elaboración propia en base a los autores citados

Como puede observarse, muchos de los autores parecen coincidir en las características generales que definen tanto la legitimidad de los sistemas democráticos como del poder político. Sin embargo, en este contexto de gobernanza actual, en el que el Estado ya no es el único actor capaz de dirigir la sociedad, sino que el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, adquieren un papel relevante en la dirección social, no cabe por menos que preguntarse cuáles han sido los efectos de la gobernanza en la legitimidad del Estado.

### **2.3.3. Efectos de la gobernanza en la legitimidad del Estado**

La aparición de la gobernanza, entendida como colaboración entre los diferentes actores de la sociedad, públicos, privados y/o sociedad civil, ha tenido como señala Considine y Afzal (2011) un marco horizontal más complejo de control, responsabilidad y rendición de cuentas, sino también uno más ambiguo. Es por esta razón, que el estudio de la legitimidad deviene importante a la hora de explorar la gobernanza. Y es que, en estos tiempos en que la eficacia ha pasado a ser identificada meramente con el *output*, es decir, con la capacidad de las instituciones públicas para cumplir con los compromisos adquiridos, realizando sus funciones de manera óptima, puede existir un importante sacrificio entre eficacia y legitimidad. La búsqueda de un mayor rendimiento y eficiencia en términos de resultados, y de minimización de costes por parte del sector público ha comprometido, según Considine y Afzal (2011), su “legitimidad moral”, la cual se obtiene a través de respetar y seguir una serie de procesos, códigos y reglas diseñados para mantener los valores del sector público.

Del mismo modo, Fernando Vallespín opina que se han producido una serie de consecuencias al privilegiar esta “eficacia”, entre las que señala, una “posible ilegitimidad de una excesiva inclinación hacia la “eficacia”, entendida ahora exclusivamente en su sentido de fomento al crecimiento económico, a costa de desgarnecer la cohesión social hasta hacer irrelevante el principio de igualdad democrática” (Vallespín, 2000:186).

En esta misma línea, Manuel Arenilla Sáez (2003), señala que, por ejemplo, la externalización de servicios públicos a empresas privadas u ONGs hace que no se establezca una relación entre Estado-ciudadano directa, por lo que el ciudadano pierde

parte de la identificación de las tareas del Estado con el mismo. Por lo tanto, si bien existe una relación entre eficacia y legitimidad, la eficacia no es suficiente para el logro de esta legitimidad y, de hecho, este tipo de eficacia puede llevar a una pérdida de legitimidad.

Para Considine y Afzal (2011), la respuesta sobre cómo la eficacia y eficiencia ha afectado la legitimidad del Estado tiene un carácter eminentemente empírico, es decir, dependerá de cómo ésta se ha realizado. Para los autores, existirá una relación positiva entre eficacia y legitimidad si aquellos elementos de la *gobernanza* que han incrementado la responsabilidad, personalizado los servicios, y la eficiencia, han ayudado a construir un vínculo más fuerte entre los ciudadanos y las élites, con las instituciones claves del Estado. Por el contrario, si se han externalizado servicios y no ha existido una preocupación por crear valor público, sino tan solo maximizar beneficios, el impacto en la legitimidad habrá sido el opuesto. La apreciación de estos autores refuerza, por tanto, el hecho de que la legitimidad no sólo está relacionada con la eficacia y la eficiencia sino que incluye una serie de valores que están asociados con la propia provisión de los servicios públicos por parte del Estado. Como señalado con anterioridad, la legitimidad de los sistemas democráticos se basa en garantizar estos valores públicos o esta *legitimidad moral*.

Sin embargo, el significado preciso y las connotaciones de cada uno de estos valores son determinados normativamente dentro del contexto sociopolítico de cada sociedad, aunque el papel del sector público es, en cualquiera de estos contextos, sostener estos valores a través del proceso de toma de decisiones, de intervenciones de política y finalmente de la provisión de servicios. Esto es lo que constituye su legitimidad de ejercicio u *output legitimacy*.

Otras investigaciones ponen el acento en las diferencias que la gobernanza ha producido en la *input legitimacy* o legitimidad de origen, ya que el sector público contaba con actores elegidos democráticamente por los ciudadanos para la representación de sus intereses, mientras que en el caso de las alianzas, éstas están compuestas por actores que no han sido elegidos democráticamente. Es por tanto importante, como señala María Fernanda Ramírez (2011) reconocer esta tensión con el



fin de que este tipo de relaciones no se conviertan en el renacer de “viejos modelos corporativistas” (p.131).

De este modo, al explorar los efectos de estas alianzas en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, nos concentraremos tanto en la legitimidad de entrada como en la de ejercicio o salida, en cuanto a la provisión de infraestructura educativa y de salud, y cómo se relacionan entre ellas sin obviar que estas relaciones están inscritas en un sistema democrático con una clara debilidad institucional, que se manifiesta en algunos casos en un importante déficit de legitimidad y que podría, como señala Linz (1996), afectar de entrada la eficacia y la eficiencia de la alianza.

Dado que también a nivel local, muchos de los movimientos políticos sufren una importante crisis de legitimidad debido a la escasa representatividad, el *input legitimacy* nos servirá para saber quién llegó a las elecciones y si se mantuvo en el poder, es decir, si éste fue reelegido después de su gestión por los resultados obtenidos, es decir, si hubo *output legitimacy* o percepción de satisfacción con la provisión de servicios de infraestructura educativa y de salud a través del *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*.

## **CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se presenta el marco metodológico utilizado para llevar a cabo esta investigación. Con el fin de responder tanto a la pregunta de investigación como a los objetivos, general y específicos, así como confirmar o refutar las hipótesis planteadas, se utilizarán los estudios de caso, lo cual no debe confundirse con la metodología cualitativa (Yin, 1981, 1994). Los estudios de caso son especialmente relevantes en investigaciones exploratorias, descriptivas y explicativas. Esta investigación se considera de carácter exploratorio, pues se pretende indagar sobre los efectos que el PMSP, implementado por dos empresas mineras, ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos de dos diferentes municipalidades del departamento de Ancash, en Perú, durante el período 2006-2011.

Los estudios de caso que se plantean en esta investigación siguen una lógica de réplica y no de muestra, es decir, lo que se pretende observar son los efectos de este PMSP en dos casos diferentes y ver si los resultados son los mismos o si por el contrario, son opuestos. Por tanto, esta técnica nos permite explorar tanto las particularidades de cada caso como la de establecer comparaciones o diferencias entre ambos. Los estudios de caso planteados en esta investigación combinarán tanto evidencia cualitativa-basada en entrevistas semiestructuradas y grupos focales- como evidencia cuantitativa- procedente del análisis de bases de datos. De este modo, se utilizará tanto información primaria como secundaria.

Por otro lado, si bien algunos autores han criticado los estudios de caso por sus limitaciones para hacer generalizaciones, en realidad, esto no es del todo correcto, ya que como señala Robert K. Yin (1994:10), lo que se pretende con los estudios de caso es “expandir y generalizar teorías (generalización analítica) y no enumerar frecuencias (generalización estadística)”. Además, los estudios de caso pueden ayudar a abrir nuevas líneas de investigación o encontrar variables que afectan al objeto de estudio, que pudieran no haber sido observadas con anterioridad.

En este sentido, es importante, como señala Gina Wisker (2001:190), contextualizarlos y describirlos cuidadosamente para que otros investigadores puedan considerar su utilidad en otros contextos, o inclusive decidir si se pueden establecer ejemplos e interpretaciones de una situación. Por ello, es importante seguir un criterio apropiado que permita realizar buenos estudios de caso, lo que se considera en definitiva una tarea nada fácil, debido a que, como señala Robert K. Yin (1981), “las cualidades para realizar buenos estudios de caso no se ha definido aún” (p.11).

Para superar la subjetividad o escasa científicidad de la que se acusa a los estudios de caso, se considera requisito imprescindible establecer una cadena de evidencias que ayude al lector a entender el proceso por el cual se llegan a los resultados y hallazgos del investigador. En este sentido, Gary King (1994) señala que finalmente lo que distingue una investigación científica de otras investigaciones “*it is whether systematic scientific inference is conducted according to valid procedures*” (p.34).

De este modo, y con el objetivo de explorar en esta investigación cuáles han sido los efectos del PMSP, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales en Perú durante el período 2006-2011, este capítulo se divide en cuatro secciones que abordarán, en primer lugar, la selección de los estudios de caso y su justificación. Seguidamente, se presentarán las herramientas metodológicas utilizadas, planteándose en un tercer lugar la propuesta de aproximación para la obtención de resultados y conclusiones. Por último, se detallan las limitaciones de este estudio.

### **3.2. SELECCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO Y JUSTIFICACIÓN**

Esta investigación utiliza la técnica de los estudios de caso para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, usando predominantemente evidencia cualitativa pero también cuantitativa. Si bien, como señalado anteriormente, los estudios de caso son criticados porque presentan la limitación de no representar a una muestra de la población o universo, son casos específicos que buscan una generalización analítica y no estadística, ampliando y generalizando teorías (Yin, 1994). De hecho, los estudios de caso siguen una lógica de réplica y no de muestra, es decir, se intenta probar si una

misma proposición o hipótesis teórica se repite en los distintos casos de estudio o si es contraria.

Esta investigación explora los efectos del *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)*, como ejemplo de alianza público-privada para el desarrollo (APPD), a través de los casos de estudio. Por tanto, se presenta dos empresas mineras diferentes que han trabajado el PMSP en dos Municipalidades de su zona de influencia, es decir, una Municipalidad por cada empresa minera. Se analiza por tanto, la empresa minera Antamina, que implementó el PMSP en el distrito o Municipio distrital de Colquioc-Chasquitambo, y la empresa minera Barrick que lo implementó en el distrito o Municipio distrital de Independencia.

### **3.2.1. Selección del PMSP como APPD y justificación**

Si bien se están dando en el país otras experiencias de lo que se denomina en este estudio APPD entre el sector privado y el Estado peruano para la realización de proyectos de desarrollo o provisión de servicios básicos, se ha seleccionado el PMSP por las siguientes razones:

1. El PMSP es el primer convenio de colaboración entre las empresas mineras y el Estado peruano en el país con características de alianza público-privada para el desarrollo (APPD).
2. El PMSP tiene dos fondos privados, uno regional y otro local, lo que implica que la empresa no sólo debe trabajar a nivel local, sino también a nivel regional.
3. El PMSP es un programa que ha finalizado en el año 2011, por lo que los efectos de esta alianza en la percepción del ciudadano del Estado pueden ser analizados, especialmente en lo relativo a la infraestructura educativa y de salud provista por este *Programa Minero*.
4. El modelo de Convenio entre el Estado peruano y las compañías mineras implica de entrada que partimos de la hipótesis de que este *Programa* se ha realizado para mejorar la imagen de la empresa minera (legitimarla) ante las poblaciones de su influencia, y no se ha realizado para legitimar a los gobiernos locales. Por lo tanto, conocer cómo se ha realizado esta gestión colaborativa, nos ayudará a identificar si nuestra hipótesis es correcta.
5. Este programa es considerado por las empresas mineras como parte de su RSE, por lo que también puede ayudar a identificar si es mejor visto el trabajo directo de la empresa minera con las comunidades o en alianza con los gobiernos subnacionales, y ver cuál contribuye a legitimar a qué actor de la alianza.

### 3.2.2. Selección de empresas mineras y justificación

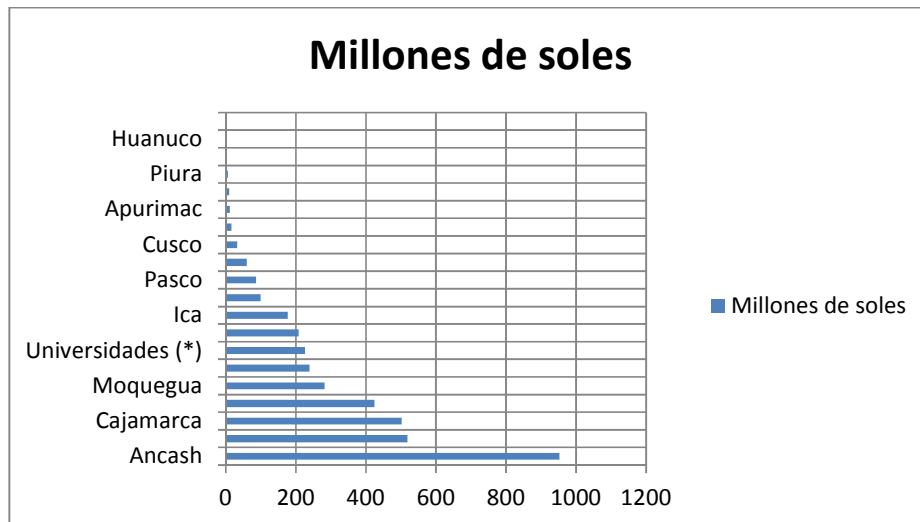
Para llevar a cabo esta investigación se utiliza además el estudio de caso de réplica doble, ya que no sólo se explora las igualdades o diferencias entre municipalidades sino también entre la gestión colaborativa de las empresas mineras. Si bien existen casi cuarenta empresas mineras que se subscribieron al PMSP y que operan en los diecisiete departamentos de los 24 que conforman el territorio peruano, por razones de tiempo y recursos económicos, esta investigación decidió explorar solamente dos de ellas: la empresa minera Barrick y la empresa minera Antamina.

Las variables que determinaron su selección fueron principalmente la disponibilidad de información por parte de las empresas mineras, y el hecho de que ambas empresas llevasen a cabo la provisión de infraestructura educativa y de salud, bajo el marco del PMSP. Además, ambas empresas se encontraban operando en el mismo departamento, lo cual facilitaba la movilidad entre los lugares.

En un principio, se optó por un único caso de estudio: el de la empresa minera Antamina- la empresa minera de cobre de mayor volumen del país-, la cual opera principalmente en el departamento de Ancash. Se decidió seleccionar aproximadamente cuatro municipalidades con las que esta empresa trabajaba en base a su zona de influencia. Sin embargo, este procedimiento nos limitaba para conocer si podían existir diferencias en relación al proceso de gestión colaborativa llevado a cabo por otras empresas. Por esta razón, se optó por ampliar el número de empresas a dos, y comparar su estructura y gestión colaborativa, así como seleccionar un municipio con el que cada una de esas empresas mineras hubiera trabajado, teniendo en cuenta que se hubiese realizado la provisión de infraestructura educativa y de salud, bajo el marco del PMSP.

Es así que, finalmente, esta investigación planteó incluir en el estudio a la empresa minera Barrick-que es la empresa minera de oro más grande del mundo y la segunda productora de oro en el Perú. De este modo, esta investigación comprende el estudio del PMSP llevado a cabo por dos de las compañías mineras más importantes del país: Compañía Minera Antamina (en adelante Antamina) y Minera Barrick Misquichilca (en adelante Barrick), las cuales operan en el mismo departamento de Ancash. Este departamento es el que recibe la mayor cantidad de recursos económicos por concepto

de canon minero (ver gráfico 3), “siendo la minería la que explica más del 50% de su producto interno regional” (ESAN, 2011:4).



**Gráfico 3. Departamentos que reciben mayores recursos por concepto de canon minero, 2003**

Fuente: Reporte Canon Minero. Transferencias 2013. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

(\*) Desde el 2012, se transfiere directamente a las Universidades.

Total transferido 2013: s/3,853 millones.

La decisión de seleccionar a estas dos empresas se debe, primero, a que, como mencionado anteriormente, existe mayor información disponible en sus páginas webs, pero también en las páginas institucionales tanto del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), y en organizaciones no gubernamentales, tales como la ONG, Propuesta Ciudadana (PC), la cual se ha encargado de dar seguimiento al gasto de este Programa. Por lo tanto, al seleccionar estos dos casos contamos de partida con una importante bibliografía sobre las actividades realizadas por estas empresas dentro del PMSP.

Segundo, estas dos empresas operan en el mismo departamento, y poseen algunas diferencias en cuanto a sus núcleos ejecutores y zonas de intervención. Mientras que la empresa minera Antamina ha creado el Fondo Minero Antamina (FMA) para la gestión y ejecución de los diferentes proyectos, la empresa minera Barrick, por su parte, ha designado a la Asociación Civil Neoandina (ACN) como núcleo ejecutor de sus proyectos. Si bien cada asociación está vinculada a cada una de las empresas mineras, el

hecho de que la empresa minera Barrick tenga una asociación con un nombre que no se identifica con la empresa, puede hacernos pensar que busca separar a la empresa y su actividad principal, de esta asociación y de sus actividades sociales.

Tercero, de las dieciocho empresas que operan formalmente en el departamento de Áncash, las empresas mineras Antamina y Barrick son las dos mineras que han realizado el aporte más significativo al PMSP (GPC, 2012:2). La empresa minera Antamina comprometió a diciembre del 2011, S/695.5 millones de soles como suma de su fondo local y regional acumulado desde el 2007, mientras que la empresa minera Barrick comprometió un monto de S/120,2 millones de soles para los dos mismos fondos.

Esto supone que, si sumamos todos los recursos de ambos fondos, el regional y el local, según información del reporte n. 40 del MINEM<sup>47</sup>, el porcentaje de los recursos aportados en el departamento de Ancash por la empresa minera Antamina fue de 99.16%, mientras que los de la empresa minera Barrick fue de 17.15%. Sin embargo, estos datos incluyen además los recursos que están destinados a los proyectos de otros departamentos, como Huánuco para Antamina y La Libertad para Barrick. Es por esta razón que para acercarnos a cálculos más aproximados de estas empresas en el departamento de Ancash, se incluye también los porcentajes aportados por el reporte del Grupo Propuesta Ciudadana (2012) a fecha de diciembre 2011. En este reporte se señala que todos los recursos comprometidos por la empresa minera Antamina para el departamento de Ancash representaron el 93.6% de estos, mientras que la empresa minera Barrick representó el 5.5%. El resto es aportado por las empresas mineras Santa Luisa (0.6%), Huallanca (0.1%) y Caudalosa (0.1%). Esto implica que el mayor volumen de recursos económicos bajo el marco del PMSP para el departamento de Ancash, lo ha aportado con diferencia la empresa minera Antamina, que es sin duda la empresa minera de mayor volumen de todo el departamento e inclusive del país.

---

<sup>47</sup> Para más información sobre los datos aportados, véase:  
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Informe%20N040%20PMSP%20al%20mes%20de%20diciembre%202011%20REVJR.pdf>

**Tabla 5. Montos comprometidos por mineras, 2007-diciembre 2011(acumulados)**

	<b>FONDO LOCAL- Comprometido</b>	<b>FONDO REGIONAL- Comprometido</b>	<b>SUMA (FL+FR) Comprometido</b>	<b>Porcentaje % (Ancash Según MINEN)</b>	<b>Porcentaje % Ancash (según GPC)</b>
<b>Empresa minera Antamina</b>	s/515,315,567.04	s/182,198,169.24	s/695,513,736.28	<b>99.16%</b>	<b>93.6%</b>
<b>Empresa minera Barrick</b>	s/51,244,434.33	s/69,047,959.65	s/120,292,393.98	<b>17.15%</b>	<b>5.5%</b>
<b>Ancash</b>	s/510,764,354	s/ 190,600,260	s/701,364,614		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEM (2012b) y GPC (2012:2)

En cuanto a las zonas de intervención, la empresa minera Antamina ha realizado proyectos a través de su FMA en casi todo el departamento de Ancash, haciendo que éstos sobrepasen los límites de su influencia directa (ver anexo 5a), lo mismo que Barrick, la cual a través de su Asociación Civil Neoandina (ACN), ha trabajado no sólo en áreas de su influencia directa, es decir, en zonas afectadas por sus operaciones (ver anexo 5b), sino también en zonas que no son consideradas de su influencia directa.

Adicionalmente, ambas empresas son integrantes del *Global Compact* o Pacto Global de Naciones Unidas, por lo que parte de sus actividades dentro del PMSP pueden ser vinculadas con el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y, de este modo, a su contribución al desarrollo del país donde operan. Es así que puede apreciarse también si las acciones que realizan, tienen como objetivo a sus *stakeholders* o si lo que buscan es mejorar su imagen ante sus *shareholders*.

### **3.2.3. Selección de las municipalidades y justificación**

Para explorar si la mayor eficacia o eficiencia en la provisión de esta infraestructura educativa y de salud contribuye a la legitimación o deslegitimación del gobierno local, se pensó inicialmente, que dado que la provisión de infraestructura es una competencia compartida entre los diferentes niveles de gobiernos, podrían observarse mejor los efectos en la legitimación del gobierno local en aquellos casos donde se hubiera realizado una “nueva” construcción de infraestructura en salud y educación, es decir, donde se crease nueva infraestructura, allí donde no existía una previamente. Sin embargo, como ya mencionado en el Cap. I, en las entrevistas realizadas en el mes de febrero 2014 se comprobó que la denominada “construcción de nueva infraestructura”



correspondía a un mejoramiento o remodelamiento de los servicios ya existentes, es decir, la provisión de esta “nueva” infraestructura se apoyaba en la antigua infraestructura ya existente.

Debido a esto, se considera que a pesar de que la infraestructura educativa y de salud se ha tomado como eje en esta investigación por el papel de legitimación que ha tenido con otros gobiernos, al no ser “nueva” su provisión, podría no ser suficiente para producir la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales como se plantea en este estudio. Al ser un remodelamiento o nueva construcción sobre servicios ya existentes, su importancia puede no ser tan valorada como si fuese una construcción nueva, donde nunca existió ese servicio. A pesar de esta limitación, se ha decidido proseguir la investigación tomando la provisión de infraestructura educativa y de salud como eje de selección de los estudios de caso y de su análisis, con el fin de observar qué nos ofrece el trabajo de campo. De este modo, se han seleccionado dos estudios de caso, que corresponden a dos municipalidades del departamento de Ancash (ver anexo 6), en las que las diferentes compañías mineras han realizado proyectos relacionados con la provisión de infraestructura en salud y educación.

En el caso de la empresa minera Antamina, se ha seleccionado el distrito de Colquioc, cuya capital es Chasquitambo, en base a las entrevistas mantenidas con algunos de los representantes de la compañía minera, quienes indicaron que su experiencia de colaboración con este distrito fue positiva. Este distrito es de tamaño pequeño y no recibe muchos recursos por concepto de canon minero, ya que pertenece a lo que se denomina zona de influencia indirecta o estratégica de la mina. De este modo, se hace más necesario para este gobierno local colaborar con la empresa minera para completar con ello los recursos económicos necesarios para la realización de determinadas obras y proyectos de competencia local. En este distrito se analizarán los anexos y centros poblados de Llamarumi, Hornillos, Chasquitambo capital, Colquioc, Shinquipampa y Llama (ver anexo 6).

Igualmente, para el caso de la compañía minera Barrick, se seleccionó el distrito de Independencia, cuya capital es Centenario, en base al cumplimiento de los requisitos previos de ser receptora de infraestructura básica en salud y educación. Dentro de este

distrito se seleccionaron diferentes zonas dónde se había llevado a cabo la provisión de infraestructura educativa y la de salud. La Municipalidad Distrital de Independencia (MDI), a diferencia de la de Colquioc-Chasquitambo, recibe importantes recursos por concepto de canon minero, dado que en algunas zonas de este distrito se lleva a cabo la explotación del recurso natural (ver tablas 6, 7,8). Sin embargo, las zonas que se analizarán en esta investigación, es decir, barrios, anexos y centros poblados, son variadas y corresponden a la zona de influencia directa y no directa de la minera Barrick. Es decir, se explorará para infraestructura educativa los anexos urbanos de Vichay y Acovichay y los anexos rurales de Jinua y Acopampa. Estos anexos son parte de la MDI, pero ninguno de ellos es considerado zona de influencia de la empresa minera. Para la provisión de infraestructura en salud, se seleccionó el anexo rural de Santa Casa, donde se encuentra la comunidad campesina Ramón Castilla, que también forma parte de la MDI y ésta si es considerada zona de influencia directa de la empresa minera Barrick (ver anexo 6).

Tabla 6. Selección de gobiernos locales para los casos de estudio y comparativo con datos GR Ancash, 2009.

Minera	Sector	Gob. Reg.	Provincia	Distrito	Caserío/ CP/CC	Tipo de zona	Bene Ficia-rios	Presupuesto total (2009)	Recursos canon (2009)	Pto. educación (2009)	Pto. salud (2009)
--	--	G.R ANCASH	--	--	--	--	--	s/1,368,527,375	s/876,002,184	s/27,681,976	s/156,604,660
Antamina	Salud (Edu- cación)	GR. Ancash	Bolog- nesi	Colquioc	Chasqui- tambo capital	Influencia indirecta o estratégica (paso del minero- ducto)	3,574	s/3,238,538	s/2,247,467	s/143,417	s/3,300
					Llamarumi						
					Hornillos						
					Colquioc						
					Shinqui- pampa						
					Llampa						
Barrick	Salud	GR. Ancash	Huaraz	Indepen- dencia	Cdad. Ramón Castilla- Santa Casa	Zona de influencia directa	2,500	s/38,828,511	s/21,466,132	s/12,250,466	n.d
	Edu- cación				Vichay	No zona de influencia	74				
					Acovichay		100				
					Jinua		20				
					Acopampa		20-23				

Fuente: Elaboración propia en base a reportes de La empresa minera A y Barrick sobre PMSP. Datos del SIAF-MEF para presupuestos. Disponible en:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2009&ap=ActProy>

Nota: No hay datos sobre los beneficiarios de los proyectos de educación ni sobre el presupuesto destinado al sector salud para el GL de Independencia en el año 2009.

**Tabla 7. Presupuesto de salud (devengado) destinado a infraestructura en salud para las municipalidades seleccionadas, 2006-2011**

Gobierno Regional ANCASH	Pto Salud 2006 (1)	Pto Salud 2007(1)	Pto Salud 2008(1)	Pto. Salud 2009(2)	Pto Salud 2010 (4)	Pto Salud 2011
GR Ancash	s/87,797,811	s/114,280,963	s/115,831,335	s/148,501,421	s/136,725,350	s/153,465,851
M.D. Colquioc	n.d	n.d	s/40,892	s/3,300	n.d	s/19,801
M.D. Independencia	n.d	s/3,004,866	s/5,817,258	n.d	n.d	n.d
	Pto. Salud Infraestructura 2006	Pto. Salud Infraestructura 2007 (3)	Pto. Salud Infraestructura 2008	Pto. Salud Infraestructura 2009	Pto. Salud Infraestructura 2010	Pto. Salud Infraestructura 2011
GR Ancash	s/695,021	s/17,329,133	s/4,008,981	s/18,161,480	s/8,292,470	s/7,799,042
M.D. Colquioc	n.d	n.d	n.d	0	n.d	s/19,801
M.D. Independencia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Fuente: Consulta amigable SIAF-MEF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2010&ap=ActProy>

Notas: (1) Para los años 2006-2008, la función es salud y saneamiento; (2) Para el 2009 la función es sólo salud; (3) Para el 2007, no hay gastos en infraestructura para los gobiernos locales; (4) Para el 2010, en la MD Colquioc no aparecen las funciones de salud.

**Tabla 8. Presupuesto de educación (devengado) destinado a infraestructura educativa para las municipalidades seleccionadas, 2006-2011**

Gobierno Regional ANCASH	Pto. Educación 2006 (1)	Pto. Educación 2007 (1)	Pto. Educación 2008 (1)	Pto. Educación 2009 (2)	Pto. Educación 2010	Pto. Educación 2011
GR. Ancash	s/347,567,203	s/423,486,932	s/447,408,663	s/425,882,357	s/438,485,786	s/522,678,154
M.D. Colquioc	n.d	n.d	s/164,644	s/143,417	n.d	s/9,000
M.D. Independencia	n.d	s/952,894	s/2,813,260	s/12,250,466	s/24,341,541	s/19,512,637
	Pto. educación Infraestructura 2006	Pto. educación Infraestructura 2007	Pto. educación Infraestructura 2008	Pto. educación Infraestructura 2009 (3)	Pto. educación Infraestructura 2010 (4)	Pto. educación Infraestructura 2011
GR. Ancash	s/6,578,908	s/30,445,412	s/33,445,412	s/20,209,889	s/48,770,811	s/131,737,192
M.D Colquioc	n.d	n.d	s/105,733	s/143,417	n.d	s/9,000
M.D. Independencia	n.d	s/789,195	s/2,595,722	s/2,837,984	s/6,377,055	s/2,043,575

Fuente: Consulta amigable SIAF-MEF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2010&ap=ActProy>

Notas: (1) De los años 2006-2008, la función es educación y cultura; (2) A partir del 2009, la función es sólo educación; (3) En el 2009, la Infraestructura educativa y equipamiento es sólo para educación básica; (4) En el 2010, la infraestructura educativa aparece como un rubro separado.

### 3.2.2.1. Características de la Municipalidad distrital de Colquioc-Chasquitambo

El distrito de Colquioc-Chasquitambo está ubicado a 150km de la ciudad de Huaraz y cuenta con seis centros poblados<sup>48</sup>. Para nuestro estudio, nos centraremos en explorar como mencionado tanto Chasquitambo capital, como los otros cinco centros poblados adicionales: Lllamaruri, Hornillos, Colquioc, Shinquipampa y Llama.

Según datos del INEI, para el censo del 2007, este distrito contaba con una población nominalmente censada de 3,078 habitantes (INEI, 2010a:123) y una extensión aproximada de 274.61 km<sup>2</sup>, que se extiende entre los 700 y 2,600 msnm. La densidad de población es de aproximadamente 11,20 hab/km<sup>2</sup>. El 51,4% de su población se concentra en el área urbana, principalmente su capital, Chasquitambo, mientras que el 48,6% se concentran en el área rural (INEI, 2010a: 123). Disfruta de un clima privilegiado dada su enclave y cercanía a la costa, y su principal actividad económica es la agricultura, predominando la producción de palta o aguacate, frutas y diferentes sembríos.

Este distrito recibió del *Programa Minero* la ampliación de la posta de salud de Chasquitambo con una nueva infraestructura para los servicios de laboratorio, farmacia y atención dental, proveyendo de servicios adicionales a la población. El proyecto se ha construido considerando la ampliación de infraestructura en los servicios de laboratorio (obra nueva completamente); hall de espera; toma/recepción de muestras-entrega de resultados; almacén; servicios higiénicos; además del servicio de farmacia y dental (remodelación y ampliación); así como obras exteriores: lavaderos, veredas perimetrales, instalaciones sanitarias y eléctricas (remodelación)<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> El centro poblado es definido por el INEI como “todo lugar del territorio nacional identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, por lo general, por varias familias o, por excepción, por una sola familia o una sola persona. Las viviendas pueden hallarse agrupadas de manera continua formando manzanas, calles y plazas, como en el caso de los pueblos y ciudades, semi-dispersos, con una pequeña agrupación de viviendas contiguas, como es el caso de algunos caseríos, rancherías, anexos, etc, o hallarse totalmente dispersos, como por ejemplo las viviendas de los agricultores en las zonas agropecuarias”. Para más información, véase:

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0017/ANEX2.htm>

<sup>49</sup> Información disponible en la página web de la compañía minera Antamina. Disponible en:

[http://www.antamina.com/es/content.php?220/noticias\\_y\\_publicaciones/fondo\\_minero\\_antamina\\_entrega\\_tres\\_nuevas\\_obras\\_centro\\_poblado\\_chasquitambo\\_2.html](http://www.antamina.com/es/content.php?220/noticias_y_publicaciones/fondo_minero_antamina_entrega_tres_nuevas_obras_centro_poblado_chasquitambo_2.html)

Igualmente, en los diferentes anexos y centros poblados hubo colaboración de la empresa minera Antamina para la construcción o ampliación de infraestructura educativa, o provisión de material educativo adicional, como en el caso de: Lllamarumi, Hornillos, Chasquitambo capital, Colquioc y Lllampa. Este distrito es considerado por la compañía minera Antamina como parte de la ruta de transporte del mineral, es decir, por sus tierras pasa el mineroducto, el cual desciende hasta la ciudad de Huarney, donde se encuentra el puerto y se embarca el producto. Si bien no es una zona de influencia directa, ya que en sus territorios no se encuentran dentro de la zona de explotación minera, al pasar el mineroducto por el distrito se considera “zona de influencia indirecta o estratégica”, ya que la existencia de este mineroducto implica ciertos riesgos directos para la población.

Dado que este distrito se encuentra próximo a la ciudad costeña de Barranca, muchos pobladores viven entre el mundo rural y el mundo urbano, lo que también implica mayores relaciones comerciales con la costa. Uno de los aspectos interesantes es el alcalde de la Municipalidad distrital de Colquioc fue reelegido como autoridad local de las elecciones del 2006 al 2010. Este dato es interesante teniendo en cuenta que de las 20 provincias y 166 municipalidades distritales con las que cuenta el departamento de Ancash, sólo 18 municipalidades volvieron a reelegir a sus autoridades de las elecciones del año 2006 al 2010 (ver anexo 7).

#### ***3.2.2.2. Características de la Municipalidad distrital de Independencia***

El distrito de Independencia es uno de los doce distritos de la provincia de Huaraz, en el departamento de Ancash. Se divide en 6 ejes zonales que corresponde a: Túpac Amaru, Tahuantinsuyo, El Ermitaño, La Unificada y Zona Industrial. Adicionalmente, el distrito de Independencia está conformado por distintas urbanizaciones: Acovichay, Atusparia, Cancaryacu, Cascapampa, Centenario, Chequio, El Milagro, El Pinar, Las Lomas, Lllactasa, Los Olivos, Monterrey, Nicrupampa, Nueva Florida, Palmira, Patay, Quinuacocha, Shancayan y Vichay.

El distrito ocupa una superficie de 342.95 Km<sup>2</sup>, y se ubica a unos 3,039msnm, por lo que es una zona eminentemente alto-andina. Cuenta con una población estimada de 62,853 habitantes a fecha de censo del 2007(INEI, 2010a). La densidad de población es

de aproximadamente 183,3 hab/km<sup>2</sup>. Este distrito concentra alrededor del 19,5% de su población en el área rural, mientras que un 80,5% vive en el área urbana. Se estimó que el índice de pobreza multidimensional (IPM)<sup>50</sup> en el distrito en el año 2011 era de 22.1%, encontrándose el 44% de esta pobreza en la zona rural y el 17% en la zona urbana (Vásquez, 2014).

La Municipalidad Distrital de Independencia es considerada por la compañía minera Barrick como una de sus zonas de influencia directa, dado que se encuentra a 13km del distrito donde se explota el mineral, siendo una zona, por tanto, directamente afectada por las operaciones de la compañía. Barrick explota en el distrito de Jangas, donde entre los 3,800msnm y 4,200msnm, se encuentra una de las minas auríferas a cielo abierto más importante del país, la mina Pierina<sup>51</sup>.

Como parte de los proyectos en infraestructura en educación y salud que se han llevado a cabo en el distrito de Independencia, se han seleccionado los siguientes:

- a. Construcción y equipamiento del puesto de salud de Santa Casa, Etapa I Comunidad Campesina Ramón Castilla, al que se destinaron s/625,352 y s/51,297 respectivamente. Un dato importante a tener en cuenta es que la comunidad de Ramón Castilla es considerada zona de influencia directa. La comunidad trabaja directamente con la empresa minera.
- b. Programa Mejora de Gestión Educativa Independencia-Primera etapa: Mejoramiento de infraestructura educativa en los centros poblados de Jinua, Acovichay, Acopampa y Vichay a los que se destinaron s/899,341. Estas zonas corresponde tanto a zonas rurales (Jinua y Acopampa) como a zonas urbanas (Vichay y Acovichay) y ninguna de ellas es considerada zona de influencia directa de la empresa minera Barrick.

### 3.3. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Para llevar a cabo esta investigación basada en estudios de caso, se utilizaron las siguientes herramientas metodológicas.

---

<sup>50</sup> Este índice mide la pobreza a través del nivel de acceso a la salud, educación y condiciones de vida.

<sup>51</sup> Información disponible en página web de Compañía Minera Barrick. Disponible en:  
<http://www.barrickperu.com/barrick/pierina.html>

### **3.3.1. Información secundaria**

En cuanto a la información secundaria, se obtuvo de las siguientes fuentes:

- Artículos académicos de diferentes revistas indexadas;
- Libros;
- Reportes publicados por las diferentes compañías mineras, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, encargadas del monitoreo y evaluación del PMSP;
- Artículos de periódicos locales;
- Otras fuentes de Internet;
- Bases de datos socioeconómicos cuando necesarios, provenientes de las páginas web del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### **3.3.2. Información primaria**

Como información primaria, esta investigación utilizó principalmente evidencia cualitativa, basada en la observación directa, y la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores clave y grupos focales. Un aspecto importante a mencionar es que con el fin de salvaguardar la privacidad de los testimonios y el anonimato de las personas, que amablemente colaboraron en esta investigación, no se facilitan los nombres de los participantes, dado que una de las condiciones por las cuales algunos de ellos aceptaron participar en las entrevistas y en los grupos focales fue el anonimato. Se mantiene, por el contrario, los nombres de las empresas mineras, así como los distritos explorados.

Un aspecto importante a reseñar es que la investigadora es europea por lo que el análisis de esta investigación tiene un sesgo de construcción académica europeo. En este sentido, no se pretende la abstracción ni colocarse en la posición de los sujetos analizados.

#### **3.3.2.1. Observación directa**

La observación directa permite recoger datos e información a través de los sentidos para observar hechos y realidades sociales presentes, así como a la gente donde desarrolla normalmente sus actividades. De este modo, permite observar



comportamientos y condiciones ambientales, sirviendo también de evidencia. En este sentido, el uso de la observación ha sido favorecido principalmente por la estancia en Perú durante algo más de cinco años (septiembre 2008-Marzo 2014), permitiendo tener un mayor conocimiento sobre el Estado peruano, y la dinámica social, así como sobre las líneas generales, los actores y las problemáticas debatidas a nivel nacional sobre el PMSP. Igualmente, la observación directa se ha utilizado durante el trabajo de campo, con visitas repetidas a los Municipios de estudio y la obtención de fotografías de los lugares e infraestructura explorada.

### ***3.3.2.2. Entrevistas semi-estructuradas y grupos focales***

En esta investigación, se realizaron aproximadamente 45 entrevistas semi-estructuradas a actores clave, es decir, representantes de empresas mineras, autoridades locales y líderes comunales, y se realizaron cinco grupos focales (GF) que involucraron tanto a beneficiarios de la infraestructura como a cargos de relevancia dentro de las comunidades campesinas, centros poblados o distritos. La razón por la cual se eligió el uso de estudios de caso se encuentra en la necesidad de hacer visibles algunos de los matices y motivos detrás de cada una de las alianzas entre empresas mineras y diferentes gobiernos locales dentro del marco del PMSP. Por otro lado, se consideró importante captar las percepciones de los principales grupos sociales con respecto a su imagen del Estado y, en particular, la de sus gobiernos locales podía haber sido alterada por la participación del gobierno local en esta alianza, tomando como eje la provisión de infraestructura educativa y de salud bajo el marco del PMSP.

Se plantearon diferentes pautas para las entrevistas semiestructuradas dependiendo del actor entrevistado, es decir, para los empleados de las empresas mineras, autoridades locales, líderes comunales, empleados del sector salud o empleados del sector educación y pobladores (ver anexo 9). Sin embargo, éstas fueron variando a lo largo del trabajo de campo, al ir conociendo mejor el tema. Igualmente, se permitió al entrevistado expresarse con libertad sobre su propia experiencia al respecto de los temas cuestionados, con lo que se pudo obtener valiosa información, que en el diseño no fue considerada pero que mostró ser de gran relevancia para el análisis. Un listado con los cargos que ocupan los entrevistados puede encontrarse en el anexo 8.

En cuanto a los grupos focales, se conformaron con un mínimo de 5 y un máximo de 7 personas, y se utilizó un muestreo intencional aleatorio o de conveniencia, basado en las necesidades de información que se buscó explorar en el grupo de población beneficiaria del PMSP. Con ello, se buscó a sujetos que hubiesen tenido alguna experiencia o fueran beneficiarios de la infraestructura realizada por el PMSP. En este sentido, los requisitos a cumplir son:

- Ser beneficiarios de los centros de salud y/o tener hijos que cursen en los centros de educación reformados por el PMSP.
- Ocupar cargos de relevancia en el distrito, centro poblado o comunidad (representantes locales de organizaciones usuarios del colegio, como la APAFA (Asociación de Padres de familia), teniente gobernadores, comuneros, presidentes o ex presidentes de la comunidad.
- Ser residentes de la zona permanentemente o al menos residir en ella durante los últimos 8 años.

Debido a un tema cultural, los grupos focales se realizaron en base a género, puesto que si los grupos focales son mixtos, hay una tendencia a que sean los hombres los que lideren la conversación, más aún si alguno de ellos ostenta un cargo de responsabilidad. Para poder contar con la opinión de ambos, se realizó esta división. Sólo en uno de los casos, el de Jinua, y por causas ajenas a esta investigación, se tuvo que llevar a cabo el grupo focal de manera mixta.

Se planteó inicialmente la realización de un total de 8 grupos focales divididos por género, es decir, cuatro grupos focales de varones y cuatro grupos focales de mujeres. Sin embargo, por las dificultades para reunir a las personas en las zonas rurales debido a que durante los meses de enero-febrero es época de cosecha, así como período vacacional para, sólo se pudo contar con un total de cinco grupos focales: dos en Lllamarumi, uno de varones y otro de mujeres; un grupo focal de mujeres en Chasquitambo con mujeres también de Lllampa; un grupo focal mixto en Jinua y un grupo focal de mujeres en Santa Casa. Las ausencias de los grupos focales de hombres se intentaron cubrir con entrevistas semi-estructuradas a actores clave del lugar.

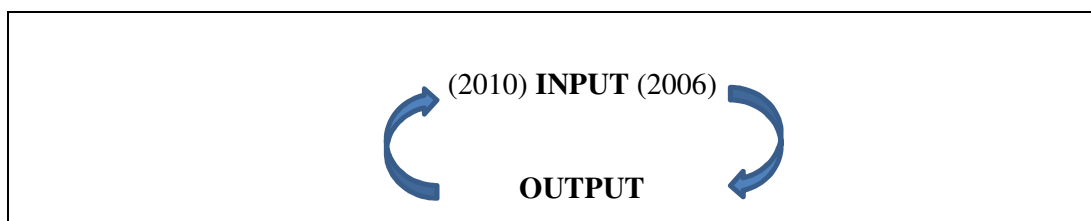
Se planteó una pauta inicial para los GF (ver anexo 9.6), pero también fue variando según el grupo entrevistado y la información aportada. Sin embargo, en todos los casos se llevó a cabo teniendo en cuenta cinco dimensiones: i) percepción respecto a la

eficiencia de los servicios brindados (salud/educación); ii) identificación de quién ha promovido la construcción de estos servicios (autoría); iii) percepción acerca de la colaboración empresa minera-gobierno local; iv) Legitimidad del gobierno local en la alianza con la empresa minera; v) criterios de la población para (re)elegir a las autoridades de su gobierno distrital.

### **3.4. PROPUESTA DE APROXIMACIÓN PARA OBTENCIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

Para la obtención de resultados y conclusiones, se partió inicialmente de la elaboración de un mapa del diseño de la investigación que facilitase la búsqueda de la información de acuerdo a la pregunta de investigación, objetivos general y específicos, así como a las hipótesis y subhipótesis planteadas, con el fin de facilitar posteriormente el análisis de la información que debería dar respuesta a nuestras cuestiones. Igualmente, se utilizaron diferentes fuentes de evidencia para la recolección de datos, con el fin de favorecer la triangulación de la información y construir validez en los resultados y conclusiones obtenidos.

Uno de los objetivos principales de la investigación se basa en la obtención de las percepciones por parte de la población con respecto a su satisfacción o no con la provisión de infraestructura educativa y de salud, realizada bajo el marco del PMSP, en colaboración con la empresa minera, con el fin de observar los efectos en la legitimación del gobierno local. En este sentido, es importante resaltar que la legitimidad de entrada o *input legitimacy* es considerada doble, ya que se exploran tanto los resultados de las elecciones del año 2006 como las elecciones del año 2010, éstas últimas en base al análisis sobre la legitimidad de ejercicio o de salida (*output legitimacy*), obtenido de las entrevistas y grupos focales. Aquí hay que matizar, como bien apunta Biermann y Gupta (2011), que la percepción de satisfacción no es lo mismo que el que se hayan resuelto verdaderamente los problemas.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la estrategia utilizada para el análisis de los casos ha consistido en el desarrollo de un marco descriptivo. Este marco descriptivo permite organizar el análisis de los estudios de casos, facilitando la identificación de los nexos causales apropiados para analizar. De este modo, se ha seguido una lógica organizativa que permite ver similitudes y diferencias entre los casos. Además, se usó el programa ATLAS ti para el análisis de los grupos focales asignando a las dimensiones de las variables, los siguientes códigos de análisis.

<b>Dimensiones de variables</b>	<b>Códigos</b>
Eficiencia de los servicios brindados (salud/educación)	-Mejora calidad servicio salud -Mejora calidad servicio educación -Mejora calidad servicio en otras obras -Problemas con los servicios realizados
Autoría de la infraestructura (salud/educación)	-Gobierno local y empresa minera -Empresa minera -Gobierno local -Otros -Ninguno
Colaboración empresa minera-gobierno local	-Percepción positiva de la colaboración -Percepción negativa de la colaboración -Percepción de colaboración directa comunidad-empresa
Legitimidad de la alianza	-Positiva -Negativa
Características de autoridades para reelección	-Transparencia -Rendición de cuentas -Diálogo -Equidad -Participación -Buen gestor

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, se señalan algunos aspectos a tener en cuenta en las entrevistas realizadas, ya que dos de ellas se realizaron en presencia de dos personas. Este es el caso de las entrevistas E-7 y E-8, donde se concertó la entrevista para la empresa minera

Barrick con el gerente de la ACN, a través de la cual se había llevado a cabo el PMSP. En el momento de hacer la entrevista se presentó con un empleado adicional, responsable de los programas de salud y educación, realizados por Neoandina bajo el marco del PMSP. De este modo, si bien se han separado en el anexo, se transcribieron en un solo documento y se registró también en un solo audio.

Un hecho parecido se encuentra con las entrevistas E-50 y E-51, donde en el mismo momento se realizó con un solo audio la entrevista a estos dos participantes. De este modo, se ha transcrito en un solo documento pero se ha dejado constancia de la existencia de dos actores en el anexo 8. También, es importante señalar que ha habido siete entrevistas que no fueron grabadas, principalmente, porque no se permitió o porque los entrevistados se sentían más cómodos sin la grabadora. Estas entrevistas, por lo tanto, se encuentran transcritas en base a la información rescatada y centrada en los puntos de interés del estudio.

### **3.5. LIMITACIONES DEL ESTUDIO**

Este es un estudio de casos múltiple que permite explorar tanto las diferencias dentro de los casos como entre los casos. Sin embargo, una de las principales limitaciones que tienen los estudios de caso es, como ya se han mencionado, que no nos permite hacer generalizaciones estadísticas sino teóricas, y observar por dónde van los efectos que este Programa ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, a la par que ofrecer información muy relevante sobre otros posibles temas de interés a analizar, e inclusive a explorar a futuro.

Una segunda limitación importante de este estudio se encuentra en la alta rotación de personal, tanto de la empresa minera como de las Municipalidades, por lo que se presentó la imposibilidad de poder localizar a una serie de personas clave que estuvieron involucradas en este Programa.

Adicionalmente, también nos encontramos con limitaciones para poder realizar todas las entrevistas y grupos focales planteados, dado que parte del trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de enero y febrero 2015, época de cosecha en muchas de

las zonas rurales seleccionadas y época estival en las zonas en las que se analizaba la infraestructura educativa. Esto limitó la posibilidad de poder ubicar, principalmente a los campesinos varones en las zonas rurales, y a los padres de familia para el análisis de la infraestructura educativa.

Una cuarta limitación de este estudio se encuentra en el hecho de separar los proyectos de infraestructura educativa y de salud del resto de los proyectos realizados bajo el marco del PMSP, porque este hecho limita el efecto del PMSP en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Teniendo este aspecto en cuenta se consideró el abrir en las pautas de entrevistas preguntas que generalizasen los resultados de este proyecto o que nos permitiesen conocer si más proyectos bajo el marco del PMSP se habían realizado en la zona, además de la provisión de infraestructura educativa y de salud.

Una quinta limitante se encuentra en la dificultad de aislar las variables de provisión de infraestructura educativa y de salud, o del PMSP en su conjunto, de otros efectos que hayan podido influir también en la legitimación o deslegitimación del gobierno local.

Una sexta limitación a considerar es la falta de data relevante y actualizada a nivel municipal y regional para este estudio, así como data del mismo PMSP más allá de los reportes de evaluación entregados al MINEM y realizaron por ONGs encargadas de la supervisión del gasto de los fondos. Esto es, la mayor parte de la información sobre este Programa estuvo relacionada con las inversiones realizadas y el gasto ejecutado, haciendo un mayor énfasis en la rendición de cuentas, y no tanto en sus impactos en el desarrollo o en su legitimación o deslegitimación. Adicionalmente, el reporte de evaluación final del PMSP que debía haberse entregado al poco de concluir este Programa en el 2011, aún no se había entregado al MINEM a inicios del 2015.



## **SEGUNDA PARTE: CONOCIENDO EL CONTEXTO. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO Y LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA.**

*“El Perú es un país digno de estudio casi de manera permanente,  
pues lo único constante es el cambio” (Arce, 2010:17)*

*“No es suficiente estudiar los intereses  
de los diferentes actores en las sociedades,  
o las exigencias de las instituciones,  
o los límites de las estructuras impuestas en las sociedades.  
Las ideas importan” (Mkandawire, 2014:172)*





## **CAPÍTULO IV. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO, LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1990-2011) Y DESCENTRALIZACIÓN (2002-2011).**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

Cada vez más estudios concuerdan en resaltar la importancia de la historia para entender el presente y ser capaces de llevar a cabo cierta prospectiva. Esto deviene aún más necesario, dada la compleja realidad a la que se enfrentan actualmente los Estados-nación de nuestro tiempo, los cuales, como bien señala Fernando Vallespín (2000), están en una difícil situación como “sede indiscutible del *demos* (...)” (p.166), dado que por un lado se ha producido una delegación o devolución de la capacidad decisoria al ámbito regional y local y, por otro, hacia las organizaciones supranacionales.

Este capítulo da respuesta a través de la revisión de literatura al primer objetivo específico planteado: “Describir la organización del Estado peruano y los dos procesos más importantes que han tenido lugar en el Perú, es decir, el proceso de liberalización económica y el de descentralización, con el fin de analizar los efectos concretos que han tenido en las formas de legitimación de los distintos niveles de gobierno y en la creación del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”.

De este modo, se presenta el contexto peruano en el cual se crea el PMSP, abordando para ello tres elementos que se consideran claves a la hora de poder entender los efectos de este Programa en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales: i) la organización del Estado peruano y aquellas características que definen su debilidad institucional como elemento de partida; ii) las políticas y cambios estructurales llevados a cabo, a partir de la década de los noventa, con el proceso de liberalización económica; y, iii) el nuevo proceso de descentralización, iniciado en el año 2002, con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y continuado durante el gobierno de Alan García (2006-2011).

El primer apartado dedicado a la organización del Estado peruano tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende subrayar el cambio de rol del Estado así como el de las relaciones Estado-sociedad-mercado, que se da a partir de los cambios ideológicos que se producen en la década de los noventa, y que quedarán plasmados en la nueva Constitución de 1993. Por otro lado, se quiere señalar también las principales debilidades institucionales de su sistema democrático, las cuales afectan a todos los niveles de gobierno, especialmente el nivel local, objeto de esta investigación, afectando por tanto no sólo a su eficacia y eficiencia, sino a su legitimidad.

El segundo apartado dedicado al proceso de liberalización económica pone de relieve los cambios que, la adopción de estas políticas de carácter neoliberal, producen en el Estado, centrando la atención en los sectores salud y educación. Se destaca también la importancia que adquiere en ese momento el sector privado, en especial el sector minero, como parte de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico a través de la explotación y exportación de recursos naturales.

El tercer apartado aborda el nuevo proceso de descentralización, iniciado en el año 2002, señalando cómo quedaron divididas las funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno para la provisión de infraestructura educativa y de salud, y por otro, cómo se realiza el juego tan complejo de legitimación del Estado peruano descentralizado, especialmente, en relación con sus políticas extractivas. Este modelo de desarrollo, basado en la explotación y exportación de recursos naturales, abre paso a un contexto de gobernanza a nivel local, con la participación de la empresa minera en la gestión colaborativa de la provisión de esta infraestructura.

Por último, se plantean las principales conclusiones de este capítulo.

## 4.2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO

Uno de los aspectos que muchos autores coinciden en señalar es la relación que existe entre el rendimiento del sistema político (eficacia y eficiencia) y la calidad del sistema democrático<sup>52</sup> de un país, con su legitimidad democrática (Beetham, 1991; Considine & Afzal, 2011; Dahl, 1989; Lijphart, 2000; Linz, 1996; Lipset, 1959). Esto se transparenta principalmente en la Constitución y en la organización del Estado.

### 4.2.1. La Constitución política de 1993

La Constitución actual del Perú - la decimocuarta en la historia republicana del país - data del año 1993 y deroga la Constitución de 1979. Esta nueva Constitución se elabora y publica bajo un contexto de crisis económica, heredada de la década anterior, y donde el Presidente electo, Alberto Fujimori (1990-2000), al no contar con mayoría en el Congreso, había dado un autogolpe el 5 de abril de 1992 con el fin de asumir una serie de poderes que le permitiesen llevar a cabo un paquete de reformas económicas (Arce, 2010; Contreras & Cueto, 1992:372). Este autogolpe fue el inicio de una cada vez mayor concentración de poder en manos del Presidente, lo que algunos autores catalogaron de gobierno autoritario (Bury, 2011; Contreras & Cueto, 1992; Gonzales de Olarte, 2004; Skidmore & Smith, 2005), “dictablanda” o “democradura” (López, 1993), o “autoritarismo competitivo”<sup>53</sup> (Levitsky & Way, 2004, 2010; Tanaka, 2010).

Esta Constitución sería, de este modo, tanto el reflejo de este cambio ideológico como de la visión particular de un Presidente con respecto al nuevo papel que debería jugar el Estado. En este último caso, dado que Fujimori había llegado al poder como candidato antisistema, tenía una visión crítica con respecto a las instituciones representativas, especialmente de los partidos políticos. Por esta razón, se establecen en

---

<sup>52</sup> Existen diferentes variables para medir la calidad de la democracia. Algunas de estas se relacionan tanto con los aspectos internos de los mecanismos mismos de la democracia, como son los procedimientos, derechos y condiciones, tales como: i) el estado de derecho (rule of law); ii) la rendición de cuentas (accountability); iii) la capacidad de reacción o respuesta (responsiveness); iv) participación; v) representación; vi) transparencia, etc, pero también se mide por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado).

<sup>53</sup> Se considera autoritarismo competitivo a aquellos gobiernos que en lo formal siguen el proceso democrático de elección de sus candidatos, pero en lo funcional se comportan como dictaduras o gobiernos autoritarios (Tanaka, 2006:13).

esta Constitución numerosos mecanismos de democracia directa, como la revocatoria<sup>54</sup> de autoridades subnacionales, la participación ciudadana ("Constitución Política del Perú," 1993: cap. III, art.31; Paniagua Corazao, 1996) o amplias posibilidades de referéndums ("Constitución Política del Perú," 1993; Contreras & Cueto, 1992; Klarén, 2004).

En cuanto al cambio ideológico, esta nueva Constitución establecía el marco legal para garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de estas políticas favorecedoras de la economía de mercado. Esto es, se garantizaba así la legitimidad del Estado como legalidad o cumplimiento de las leyes. Este cambio ideológico implicó no sólo un cambio en el papel del Estado, sino también en las relaciones Estado-sociedad-mercado. La nueva Constitución limitaba, por un lado, el papel del Estado en la economía<sup>55</sup>-eliminando la planificación<sup>56</sup> y reduciendo su participación a aspectos básicos como la “promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” ("Constitución Política del Perú," 1993: Título III, Cap. I, art.58). Por el otro, se privatizó gran parte de las empresas públicas, que habían sido fruto de la nacionalización del gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1975).

En esta nueva Constitución ("Constitución Política del Perú," 1993), la inversión extranjera aparece por primera vez sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional (art.63), por lo que se suprime el proteccionismo y se da paso a la liberalización de mercados. Los ciudadanos pasan a ser consumidores y usuarios (art.65), y el papel del Estado será el de garantizar la información sobre bienes y servicios que se encuentran en el mercado con el fin de salvaguardar su salud y

---

<sup>54</sup> La revocatoria es la pérdida de confianza en las autoridades elegidas. Consiste en un proceso de elecciones en el que el ciudadano participa directamente con su voto para separar de sus cargos a las autoridades subnacionales (municipales y regionales) electas. Pueden ser objeto de revocatoria: los alcaldes y regidores provinciales; los alcaldes y regidores distritales, y presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales. Una revocatoria no siempre implica el término del mandato de una autoridad, ya que los electores pueden respaldar o reafirmar su gestión. Para más información, véase: <http://portal.jne.gob.pe/pregfrecuentes/pagweb/Revocatorias.aspx>

<sup>55</sup> En la Constitución de 1979 se señala en el art.113 que “El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo”. Mientras, en la Constitución de 1993 se señala en su art.60 que “(...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal”.

<sup>56</sup> El art.111 de la Constitución de 1979 señalaba que “El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio”.

seguridad. Desaparecen de su contenido algunos valores públicos, característicos de la Constitución de 1979 ("Constitución para la República del Perú, 1979," 1979), tales como justicia social (art.110), interés social (art.114, art.115, art 117), cooperativismo (art.112, art.116), o dignificación del trabajo y realización de la persona humana (art.110). Véase el anexo 10 para mayores diferencias entre la Constitución de 1979 y la de 1993.

Otro de los cambios más importantes que se observa en esta nueva Constitución está relacionado con la promoción de las políticas extractivas, donde el Estado se declara soberano en el aprovechamiento de estos recursos, así como el encargado de fijar las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares a través de concesiones ("Constitución Política del Perú," 1993: art.66). Con las concesiones para la explotación del recurso natural se otorgan derechos a sus titulares, por lo que se abre la posibilidad de atribuir a dos propietarios un mismo terreno: el de uso superficial y el de uso subterráneo. Esta será una de las causas de los denominados *conflictos socioambientales* (véase capítulo V).

De este modo, la Constitución de 1993 da paso al cambio: de un Estado interventor en lo económico a un Estado con un papel, principalmente, regulador y promotor de la inversión y propiedad privada (Ortiz de Zeballos, Eyzaguirre, Palacios, & Pollarolo, 1999).

#### **4.2.2. La organización del Estado peruano**

Una de las principales características que ha distinguido al Estado peruano a lo largo de su historia republicana ha sido la inestabilidad política, alternándose gobiernos democráticos con gobiernos militares o autoritarios. De hecho, entre 1914-2000 y durante 54 años, hubo “diez gobiernos ilegítimos, todos ellos enemigos de los partidos políticos y de la vigencia plena del constitucionalismo” (Haya de la Torre, 2004:13). Esta inestabilidad política ha sido, en parte, consecuencia de su debilidad institucional, lo que ha permitido que sea relativamente fácil para determinados grupos de poder controlar el Estado para el logro de sus propios intereses.

La organización del Estado peruano es definida en la Constitución de 1993 como una República democrática, social, independiente y soberana, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado<sup>57</sup>, que se organiza según el principio de separación de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial ("Constitución Política del Perú," 1993: art. 43).

El Poder Ejecutivo es ostentado por el Presidente de la República, quien es elegido por un período de cinco años sin posibilidad de reelección inmediata. Sin embargo, la nueva Constitución de 1993 daba esta posibilidad al Presidente, lo que favoreció un nuevo mandato de Fujimori en 1995. En el año 2000, este artículo fue modificado nuevamente, a través de la Ley N. 27365, para no permitirlo. Históricamente, se ha dado mayor peso decisonal a la figura del Presidente del Gobierno (Rubio Correa, 1993), debido a los conflictos históricos que han existido entre el Poder Ejecutivo<sup>58</sup> y el Poder Legislativo que en muchos casos ponían en jaque la gobernabilidad democrática. De este modo, en determinadas situaciones, el Poder Ejecutivo podía ser facultado por el Congreso para legislar a través de decretos supremos, decretos legislativos y decretos de urgencia. Sin embargo, desde la puesta en marcha de las políticas de ideología neoliberal durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), esta facultad creada para casos de emergencia militar se convirtió, como señala Mariel García (2011:192), más en la norma que en la excepción, pasando a ser utilizada para cualquier emergencia de tipo económica. Esto ponía en serio riesgo los valores democráticos de equilibrio de poderes.

El Poder Legislativo, por su parte, reside en el Congreso de la República que, desde la aprobación de la Constitución de 1993 pasó de ser una institución bicameral de 240 representantes, a ser unicameral compuesta inicialmente por 120 miembros elegidos por un período de cinco años ("Constitución Política del Perú," 1993:art.90). Desde mayo del 2009, el Congreso se amplió a 130 miembros, mediante Ley N.29402. Las

---

<sup>57</sup> Durante el gobierno de Fujimori se anuló el proceso de regionalización iniciado a fines del primer gobierno de Alán García, 1989. Se instalaron en lugar de las doce regiones establecidas, 25 consejos transitorios de administración regional (CTAR), uno por cada departamento. Si bien se crearon como organismos descentralizados, en la práctica fueron entes desconcentrados del Poder Ejecutivo. Con Toledo, estos CTAR se transforman en gobiernos regionales elegidos por voto popular desde el año 2002.

<sup>58</sup> De hecho, la Constitución de 1979, promovida por militares, ya daba mayor peso decisonal al Ejecutivo frente al Legislativo, pues durante décadas el enfrentamiento entre estos poderes había impedido tomar decisiones relevantes para el país.

condiciones que se establecen para ser congresista es ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar de derecho de sufragio ("Constitución Política del Perú," 1993: art.90). La responsabilidad principal de este poder es, en teoría, la formulación de la ley, así como el control de los actos de gobierno y de la administración pública en general. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, su papel en la práctica es cuestionado por la escasa calidad profesional y ética de sus miembros, así como por el escaso rol de contrapeso que cumple con respecto al Poder Ejecutivo y los intereses que realmente defiende.

En cuanto al Poder Judicial, está constituido por una organización jerárquica de instituciones que, de acuerdo a la Constitución y las leyes, ejercen la potestad de administrar justicia. La Corte Suprema (con sede en Lima) es el máximo orden jurisdiccional en el Perú y está compuesta de tres Salas Supremas: la civil; la penal; y la constitucional. Sin embargo, este Poder cuenta con serios problemas de funcionamiento<sup>59</sup> y de corrupción.

Por tanto, si bien la Constitución Política del Perú y las diferentes leyes señalan que los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) son autónomos e independientes, en la práctica el sistema democrático peruano presenta serios problemas para la aplicación real de pesos y contrapesos, una de las bases fundamentales del buen rendimiento de los sistemas democráticos. Todo ello influye en que los peruanos no confíen en sus instituciones. De hecho, como señala el reporte de Nicolás Liendo (2011), basado en las encuestas del LAPOP (Latin American Public Opinion Project)<sup>60</sup> sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones (Congreso, Poder Judicial y Ejecutivo), el Perú se situó para el período 2006-2011 en uno de los países con menor confianza en sus instituciones junto con Paraguay, situándose por debajo del 20% de nivel de confianza con respecto a otros países de América Latina. Esta desconfianza en las instituciones pone en evidencia la debilidad institucional del Estado peruano para entregar bienes, servicios y políticas públicas más eficaces y eficientes, que influyan en la mejora de la

---

<sup>59</sup>Se señala como uno de sus problemas de funcionamiento el del financiamiento, ya que aunque es un Poder autónomo para decidir su presupuesto, en la práctica no llegó a normarse, dependiendo del presupuesto que le asigne el MEF, el cual suele ser menor que las necesidades que debe satisfacer. Para más información, véase: <http://www.linaresabogados.com.pe/la-ineficiencia-en-el-poder-judicial/>

<sup>60</sup> El Latin American Public Opinion Project (LAPOP) es un barómetro de la Universidad de Vanderbilt. Para más información, véase: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>



calidad de vida de sus ciudadanos<sup>61</sup>. Esta debilidad institucional, reflejada en el rendimiento del sistema político peruano, influye por ende en la legitimidad del Estado y de las propias instituciones democráticas.

#### **4.2.3. Principales debilidades del Estado peruano**

La histórica debilidad institucional del Estado peruano afecta tanto a su legitimidad interna, tal como apunta Biermann y Gupta (2011), como a su capacidad para entregar resultados, es decir, a su legitimidad de ejercicio o salida. Esta debilidad institucional afecta al sistema democrático *per se*, así como a los distintos niveles de gobierno y, por ende, a su relación con el ciudadano. Algunas de las principales debilidades del sistema político que impactan a nivel local, y que influyen no sólo en la legitimidad de este nivel de gobierno sino también en la deslegitimación de la clase política, podrían encontrarse en, al menos, cuatro características<sup>62</sup> del sistema político peruano:

- i) la naturaleza de los partidos políticos, especialmente la del nivel subnacional, donde predominan los movimientos con poca estabilidad y duración en el tiempo, potenciando los personalismos;
- ii) el sistema electoral, la selección de las circunscripciones y el tamaño del Congreso que no corresponde con una apropiada representación y compromete el derecho de las minorías;
- iii) la no existencia de carrera pública dentro de la administración peruana; y
- iv) la débil presencia del Estado en muchas partes del país.

##### **4.2.3.1. La naturaleza de los partidos políticos**

La crisis de los partidos políticos tradicionales se remonta al primer gobierno de Alán García (1985-1990), en el que estas instituciones democráticas fueron vistas no sólo como incapaces de resolver los importantes problemas que afectaban a la sociedad, sino en muchos casos como las generadoras de los mismos, tales como la crisis económica, la deuda, o la corrupción. Aquí, empezó a fraguarse uno de los principales

---

<sup>61</sup> Algunos autores como Hillel D. Soifer exploran la capacidad estatal en base a una serie de dimensiones entre los que se encuentra: i) la administración de algunos servicios básicos; ii) la provisión de seguridad; iii) y la capacidad para recaudar en la población. Para más información, véase: Soifer, H.D. 2012. Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política* 32(3):585-98.

<sup>62</sup> Las debilidades del sistema político peruano se reflejan en muchas más características, pero se señalan sólo las cuatro que creemos más relacionadas con esta investigación.

problemas de la calidad del sistema democrático, al no cumplir los partidos políticos con su función de canales de comunicación y representación ciudadana o de “intermediación entre el Estado y la sociedad civil” (Cárdenas Gracia, 2001:9). Esta crisis de partidos terminó fertilizando el terreno para la aparición de los candidatos *outsiders* o antisistema en la vida pública (Haya de la Torre, 2004; Ortiz de Zeballos et al., 1999). Diversos autores consideran que esta crisis de partidos políticos tradicionales, que supuso el debilitamiento del sistema de partidos, ha llevado al Perú a tener una democracia sin partidos (Levitsky & Cameron, 2003; Muñoz Chirinos, 2014; Tanaka, 1997, 2005).

A partir del proceso de descentralización, las elecciones subnacionales del 2002 y del 2006 presenciaron tanto la victoria como el incremento de los movimientos políticos regionales y locales, lo que derivó en una importante fragmentación política (Ballón, 2008). Si bien se pensó que la descentralización ayudaría al fortalecimiento de los partidos políticos tradicionales, esta crisis de partidos favoreció la aparición de estos nuevos movimientos subnacionales (J. F. Castro & Torres, 2012), algunos de los cuales tenían connotaciones personalistas y un débil lazo con la ciudadanía. Por el contrario, otras fuerzas políticas subnacionales han logrado consolidarse en el tiempo (Ballón, 2008: 18-19). La fragmentación política se agravó especialmente en aquellas zonas que reciben importantes recursos económicos por concepto de canon minero. Esto reduce la representatividad y la legitimidad de entrada del movimiento político ganador. De este modo, en el año 2009, se aprobó a través de la Ley. N. 29470 la doble vuelta para el nivel regional en caso de obtener menos del 30% de representatividad en primera vuelta. El período gubernamental a nivel subnacional fue de tres años hasta las elecciones del 2006, pasando posteriormente a ser de cuatro años. A diferencia del nivel nacional, los candidatos subnacionales podían ser reelegidos directamente sin límite de tiempo<sup>63</sup>.

La naturaleza misma de estos partidos políticos influye también en la composición del Congreso. Dado que la gran mayoría de estas fuerzas políticas surge para acceder al poder, aquellos que las representan surgen también temporalmente y no suelen contar ni

---

<sup>63</sup> A fecha de 10 de marzo 2015, el Gobierno publica la Ley N. 30305 que prohíbe la reelección inmediata de los gobiernos regionales y locales, y el cambio de denominación de presidente regional por el de gobernador regional. Esta aprobación ha implicado la reforma en los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú.

con mucha experiencia política ni tampoco preparación. De hecho, sólo el 10% de los parlamentarios<sup>64</sup> es reelegido cada cinco años. Esto implica que esta alta rotación contribuye al debilitamiento del funcionamiento del Poder Legislativo, puesto que gran parte de los miembros del Congreso tiene escasa trayectoria política y debe aprender sobre su funcionamiento y los temas que se tratan. A ello, se unen los graves actos de corrupción que constantemente empañan a los miembros de esta institución democrática, ya que en muchos casos, buscan en este asiento parlamentario, la inmunidad o convertirse en lobistas (no declarados) de intereses privados.

No es de extrañar entonces que la Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, realizada por Proética (2010), apunte al Congreso y los partidos políticos como las dos instituciones que se perciben como más corruptas. El Congreso, como un espacio de representación de los intereses del pueblo, queda por tanto muy limitado. La corrupción se convierte en una de las variables más importantes de la deslegitimación de las instituciones democráticas, que unido a una sensación de impunidad, genera “una desafección a la democracia” (Panfichi & Alvarado, 2011:17).

#### *4.2.3.2. Sistema electoral, selección de circunscripciones y tamaño del Congreso*

Otra de las variables de la debilidad institucional es el sistema electoral y la selección de circunscripciones- éste último muy relacionado con el tamaño del Congreso. La importancia del sistema electoral radica en los efectos que tiene sobre los sistemas de partidos, sobre la gobernabilidad y la representatividad política. El sistema electoral también es, como señala Olcese (2006), producto y condición del contexto político, social y económico en el que se inscribe. Por ello, ciertos cambios en los sistemas electorales buscarán en determinados momentos primar representatividad y eficacia sobre participación<sup>65</sup>, o combinaciones diversas, dependiendo de los intereses de los grupos políticos en el poder. La representatividad del sistema electoral se medirá, por tanto, a través del tamaño de sus circunscripciones por la fórmula matemática

---

<sup>64</sup> Información obtenida de RPP Noticias, del jueves 06 de noviembre 2014. Más información en: [http://www.rpp.com.pe/2014-11-06-garcia-belaunde-respalda-ley-que-prohibiria-reeleccion-de-congresistas-noticia\\_740044.html](http://www.rpp.com.pe/2014-11-06-garcia-belaunde-respalda-ley-que-prohibiria-reeleccion-de-congresistas-noticia_740044.html)

<sup>65</sup> Se señalan estas tres características como las principales consecuencias de un sistema electoral. Como señala el reporte del BID (Payne, 2006), mientras la representatividad y la eficacia tienen que ver con la forma en que las preferencias de los electores se traducen en escaños, la participación está relacionada con la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre el elector y sus representantes.

utilizada para traducir los votos en escaños y por el umbral de representación que deben superar los partidos políticos (Payne, Zovatto G., & Mateo Díaz, 2006).

En el Perú, el candidato presidencial es elegido por medio de un sistema electoral mayoritario de doble vuelta con voto directo. Con este sistema, si el candidato no consigue en la primera vuelta mayoría absoluta, pasará a una segunda vuelta con el otro candidato que más votos haya obtenido. En principio, el objetivo de una mayoría absoluta en la primera vuelta es lograr la amplia legitimidad del ganador, aunque como señala Fernando Tuesta (2003), lo que se ha conseguido finalmente es polarizar la competencia electoral. Cuando el sistema de partidos esta ideológicamente polarizado y fragmentado, los partidos no tendrán incentivos para formar alianzas antes de la primera vuelta. Una segunda vuelta tenderá a alentar la formación de alianzas electorales inestables, en lugar de consolidar coaliciones de gobierno más duraderas. Además, puede ocurrir que:

(S)i bien la convocatoria a segundas elecciones no da al presidente mayor autoridad institucional fundamentada en los partidos y el Congreso, el hecho de ser elegido por la mayoría puede darle una percepción magnificada de su poder y alentarle a burlar o socavar las instituciones democráticas. (Payne et al., 2006:37)

Por otro lado, este sistema mayoritario de doble vuelta ha sido también criticado en el sentido de que el ganador de la segunda vuelta, quizás no fue el ganador en la primera, lo que reduce su legitimidad con relación al electorado. Esto se debe a que en esa segunda vuelta se introduce el “síndrome del voto perdido”, ya que el elector no votará por el candidato de su preferencia, sino que en el caso peruano tendrá que hacerlo por el del “mal menor”. A este respecto, Luis Pásara (2001) señala que en cuatro de las cinco elecciones presidenciales, realizadas desde 1980 hasta el 2000, se le planteó al elector escoger entre opciones malas y muy malas.

El sistema electoral establece para el nivel regional una representatividad igual o mayor al 30% en primera vuelta, mientras que en el nivel local, la elección del alcalde es por mayoría simple. De este modo, quien tenga el mayor porcentaje de votos será el ganador, lo que significa que hay candidatos locales que pueden ser elegidos con menos

de un 20% de representatividad, contribuyendo también a una escasa legitimidad de entrada o *input legitimacy*<sup>66</sup>.

Unida a esta escasa legitimación, la Constitución de 1993 señala que las autoridades subnacionales pueden ser revocadas conforme a la Ley y con excepción de los casos previstos por la Constitución. La posibilidad de revocatoria, realizadas a través de las consultas populares de revocatoria (CPR), sólo puede llevarse a cabo durante el segundo y tercer año del mandato de estas autoridades dentro del período de cuatro años de gobierno ("Ley N. 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos," 1994:art.21). Mientras que para los dos períodos municipales 1995-1998 y 1999-2002 sólo se llevó a cabo una CPR por cada mandato, en las elecciones de 2003-2006 y 2007-2010, este derecho se ha ejercido, según la ONPE(2010), dos y tres veces, respectivamente. Esto tiene como consecuencia, que si bien la revocatoria se establece como mecanismo de participación y control ciudadano, puede ser también utilizado por muchos candidatos que no salieron ganadores en las elecciones, como mecanismo para poder revocar al candidato electo<sup>67</sup> (PRODES-USAID, 2013). Esto conlleva, en muchos casos, problemas de gobernabilidad local.

Por otro lado, el Perú tiene elecciones concurrentes, es decir, elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo. Un sistema electoral óptimamente representativo asignará los escaños a los partidos políticos en el Congreso en proporción relativamente igual al porcentaje de votos obtenidos. De este modo, ninguna de las agrupaciones políticas quedará subrepresentada o sobrerrepresentada (Payne et al., 2006). Para transformar los votos en escaños se utiliza la cifra repartidora o fórmula D'Hondt, la cual favorece la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, debido a que partidos más pequeños pueden obtener una representación.

---

<sup>66</sup> Un ejemplo de esto se ilustra en los casos de Huampará (provincia de Yauyos, en el departamento de Lima), donde en las elecciones del 2006, se presentaron seis listas de candidatos por las preferencias de 456 electores. El alcalde ganador logró una representatividad del 14.65% del total. En este mismo proceso, en el distrito de Usicayos (Carabaya, Puno), el alcalde ganador logró serlo con una representatividad de 18.83% de un total de 1551 electores, quienes debieron elegir entre seis movimientos políticos. Para más información, véase:

[http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparete/downloads/reporte\\_01.pdf](http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparete/downloads/reporte_01.pdf)

<sup>67</sup> Las consultas populares de revocatoria (CPR) se vienen realizando desde las elecciones de 1997, por lo que hasta el año 2011, se organizaron siete CPR (1997, 2001, 2004, 2005 (dos: julio y octubre), 2008 y 2009).

Con frecuencia, esto puede dar lugar a gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y con un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos (Payne et al., 2006). Otra de las características del sistema electoral peruano para acceder al Congreso es su representación proporcional con voto preferente, lo que permite que el elector seleccione hasta dos candidatos en las listas congresales de cada partido. Esto ha tenido efectos adversos, ya que ha incentivado la competencia al interior de los partidos (Haya de la Torre, 2004). De igual modo, este tipo de listas favorecen la fragilidad del sistema de partidos, ya que el candidato debe su puesto al elector y no tanto al partido en última instancia (Olcese, 2006).

En cuanto a las circunscripciones, desde las elecciones del 2001, el Perú pasó de una sola circunscripción nacional a un sistema de circunscripción plurinominal, con 26 circunscripciones electorales correspondiendo con los 24 departamentos del Perú y la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente, se crea en el 2009, mediante Ley N. 29403, un nuevo distrito electoral para Lima Provincias con cuatro escaños, entrando en vigencia en el proceso electoral del año 2011. Una de las características de las circunscripciones peruanas es que son relativamente pequeñas, excepto la de Lima, a la que se le otorgan 36 escaños por ser la de mayor población. Por lo tanto, no todos los votos se traducen en escasos de igual manera para los diferentes partidos, ya que unos captan más votos en distintas circunscripciones y otros, los pueden tener más concentrados. En este caso, la cifra repartidora o método D'Hondt, tiene un impacto favorable para los partidos que cuentan con mayoría (ver tabla 9).

**Tabla 9. Repartición de escaños parlamentarios según circunscripciones, elecciones 2011.**

<b>N. circunscripciones electorales/ N. escaños</b>	<b>Nombre circunscripción electoral</b>	<b>Total de Congresistas</b>
1 c. electoral de 1 escaño	MADRE DE DIOS	1
8 c. electorales de 2 escaños	AMAZONAS, APURIMAC, HUANCANELICA, MOQUEGUA, PASCO, TACNA, TUMBES, UCAYALI,	16
2 c. electorales de 3 escaños	AYACUCHO, HUANUCO	6
5 c. electorales de 4 escaños	CALLAO, ICA, LORETO, LIMA PROVINCIAS, SAN MARTIN	20
5 c. electorales de 5 escaños	CUSCO, ANCASH, LAMBAYEQUE, JUNÍN, PUNO	25
2 c. electoral de 6 escaños	AREQUIPA, CAJAMARCA	12
2 c. electoral de 7 escaños	LA LIBERTAD, PIURA	14
1 c. electoral de 36 escaños	LIMA+ Residentes en el extranjero	36
<b>TOTAL, 26 circunscripciones electorales</b>		<b>130</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución 2529-2010-JNE. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Generales%202011/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%202529-2010-JNE.pdf>

Por otro lado, la unicameralidad del Congreso reduce la capacidad de representación política ("Constitución Política del Perú," 1993: art. 90, art. 104; Pásara, 1994), puesto que no existe una correspondencia entre el número de electores, y el de parlamentarios- más aun teniendo en cuenta que el Perú es un país multiétnico, pluricultural y plurilingüístico. En las elecciones del 2006, por ejemplo, el número de electores fue de 16,594,824, por lo que cada parlamentario representó a algo más de 138,000 electores (JNE, 2006). Como declaró Valentín Paniagua (1996):

(..)La magnitud del Congreso expresa la profunda crisis de la democracia peruana. Una asamblea diminuta reduce necesariamente los cauces de participación popular y de fiscalización del poder y afecta, obviamente, la representatividad y la proporcionalidad del sistema electoral. Una circunscripción reducida es una barrera legal mucho más severa y eficaz contra las minorías que cualquier cláusula de exclusión. (p.211)

#### *4.2.3.3. Inexistencia de una carrera pública*

Otro de los aspectos de la debilidad institucional del sistema político peruano que afecta tanto la eficacia y eficiencia como la legitimidad de todo el Estado y, en este particular, la de los gobiernos locales, es la inexistencia de una carrera pública propiamente dicha. Por esta razón, el Estado se plantea en el año 2008, como parte de su reforma, la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que tenía como objetivo modernizar la función pública y contribuir con “un servicio civil meritocrático, flexible, con altos niveles de eficiencia, y con una clara orientación al servicio del ciudadano”<sup>68</sup>. Sin embargo, a pesar de los años en los que SERVIR ha estado en marcha, aún no puede considerarse que se haya producido una modernización de la función pública.

La administración pública peruana se caracteriza por disponer de una gran diversidad de contratos laborales, entre los cuales solo podrían considerarse como funcionarios permanentes y de carrera a los denominados “nombrados”, que son aquellos que se encuentran bajo el marco del DL N. 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público: Concordado (Beltrán Larco, 2013). Sin embargo, este tipo de contrato está desapareciendo y lo que actualmente

---

<sup>68</sup> Véase la página web de SERVIR: <http://www.servir.gob.pe/>

predomina en los diferentes sectores es la contratación de personal a través de contratos administrativos de servicios (CAS). Con este tipo de contrato, el Estado contrata a un autónomo para que preste los servicios profesionales por la duración determinada del contrato que se le realiza. Sus salarios son mucho más altos que los contratos de los nombrados, pero no tienen iguales derechos laborales que estos primeros, ni tampoco la estabilidad en el sistema que ofrece el DL N. 276. Este tipo de contratos genera alta rotación de personal.

La proliferación del tipo de contratos CAS en detrimento de los contratos permanentes se debió en parte a la crisis fiscal del Estado, que limitó este tipo de contratación y la flexibilizó durante el gobierno de Fujimori. Esto ha implicado una serie de problemas a todos los niveles de gobierno, pero especialmente sus efectos son más visibles a nivel local, donde los municipios están conformados en su gran mayoría con personal de confianza del alcalde. Por tanto, además de una alta rotación de personal, el término de una gestión local implica la salida de un importante porcentaje de funcionarios, que puede ir en algunos casos desde el 50% a casi el 90%. Esto conlleva la pérdida de memoria institucional y dificulta que se puedan llevar a cabo gestiones eficientes.

#### ***4.2.3.4. La débil presencia del Estado a nivel local***

Otra de las características de la debilidad institucional del Estado peruano es que no puede garantizar su presencia de manera homogénea en todo el territorio del país, primero, por las condiciones geográficas y la gran dispersión poblacional, y segundo, por las sucesivas crisis económicas que han limitado los recursos del Estado, los cuales han tendido a centralizarse en Lima, decidiéndose ahí cómo, dónde, cuándo y en qué podían gastarse. De este modo, muchas partes de la sierra andina y de la selva amazónica permanecen prácticamente aisladas por falta de conexión a través de carreteras, a la par que existen limitaciones para la protección de derechos de los ciudadanos, servicios de salud y administración de justicia (Gudynas, 2010). A esto se une la deficitaria y, a veces, problemática coordinación intergubernamental, que incide en la falta de representación efectiva del Estado por los subniveles de gobierno, quienes en muchos casos carecen tanto de los recursos humanos como económicos para llevar a



cabo sus funciones (Contraloría General de la República, 2014; Defensoría del Pueblo, 2009:71).

Esta debilidad institucional también se percibe de “abajo-arriba”, es decir, a través de los escasos canales que ofrece el Estado a la ciudadanía para hacer oír su voz, más aún en un contexto multicultural y multiétnico como el peruano, donde existen concepciones diferentes de interpretar el mundo, que han sido desprestigiadas por un conjunto de valores que porta la globalización económica y este nuevo modelo de desarrollo basado en el extractivismo. Es por ello que, como señala Fernando Vallespín (2000), el “gran desafío consiste en reconocer las diferencias entre individuos y grupos sin “externalizarlos” como enemigos ni asimilarlos a lo propio” (p.86). Todas estas debilidades propician la baja calidad de la democracia, afectando de partida no sólo la eficacia y eficiencia, sino también la legitimidad del propio Estado.

### 4.3. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1990-2011)

#### 4.3.1. La liberalización económica a partir de 1990

Fujimori accede al poder en 1990 ante un contexto político, económico y social dramático, que muchos autores podrían definir como una *crisis de gobernabilidad*<sup>69</sup> (Alcántara Sáez, 1994; Revesz, 2005). Junto con la grave crisis económica con hiperinflación<sup>70</sup>, heredada del primer gobierno de Alán García (1985-1990), se encontraban los problemas de terrorismo de Sendero Luminoso, narcotráfico y corrupción. La grave crisis económica había llevado, años antes, a que Alán García (1985-1990) suprimiese el pago de la deuda internacional, por lo que desde 1986 el país sería considerado inelegible para nuevos préstamos. Por lo tanto, la crítica situación no

---

<sup>69</sup> La gobernabilidad es aquí entendida como la incapacidad del gobierno para generar estabilidad, y para ser eficiente en la aplicación de sus políticas públicas. En el caso de Perú, se habla de una crisis de gobernabilidad que llevó casi a la ingobernabilidad del país.

<sup>70</sup> Esta hiperinflación fue considerada la más grave de la historia republicana del país, llegando a más del 7000% anual en 1990. La hiperinflación tuvo una serie de efectos negativos, entre ellos: i) Redujo la credibilidad en las políticas “heterodoxas” y en el sistema de partidos; ii) Debilitó las instituciones debido a la reducción de recursos fiscales, ocasionando el abandono progresivo de funciones económicas y sociales del Estado, generando su encogimiento, mucho antes de la aplicación de las políticas neoliberales; iii) dolarización de la economía. Para más información, véase: Blog del economista Efraín Gonzales de Olarte (2007) *Economía política en la era neoliberal peruana: 1990-2006*, 16 de abril. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/9028/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006>

parecía dejar otra alternativa viable al nuevo gobierno de Fujimori (1990-2000), que la de reiniciar las conversaciones con las IFIs y solicitar nuevos préstamos. Esto implicó acatar las condicionalidades de ajuste ortodoxo, recogidas en el conocido *Consenso de Washington* (Barnechea, 2011; Bebbington et al., 2014).

La aplicación de estas políticas de ideología neoliberal tuvo importantes efectos. Por un lado, implicó no sólo un cambio de rol del Estado, sino un cambio en las relaciones Estado-mercado-sociedad, con importantes efectos para los sectores tradicionalmente públicos, como salud y educación. Igualmente, supuso el inicio de un modelo de desarrollo basado en la explotación y exportación<sup>71</sup> de recursos naturales, especialmente mineros, donde las industrias extractivas tendrán un papel decisivo como motor económico y generadoras de divisas (Bebbington et al., 2014; Damonte Valencia, 2014; Monge, Viale, & Bedoya, 2011). La importancia económica y política que adquirirán, devendrá en la puesta en marcha de modelos diferentes de gobernanza.

Al poco de comenzar su mandato, el electo Presidente inicia una serie de reformas estructurales, que serían conocidas con el nombre de *Fujishock*, y que tendrían como objetivo hacer frente a los problemas económicos, políticos y sociales que atravesaba el país (Arce, 2010; Bury, 2011; Klarén, 2004; Murakami, 2007; Skidmore & Smith, 2005). Estas primeras medidas implicaban reducir el papel del Estado en la economía, mediante la eliminación de los subsidios a los precios, la reducción del gasto social y el aumento de las tasas de interés y los impuestos (Klarén, 2004; Murakami, 2007). Meses más tarde, se pondría en marcha dos nuevos paquetes de políticas, que implicaban la reestructuración de la economía y del aparato estatal (Arce, 2010).

Estas reformas estructurales conllevaron una serie de medidas, entre ellas, la privatización de empresas públicas (DL N.674 y DL N.708), que favoreció a la inversión extranjera, puesto que ya no tenían que competir con las empresas públicas

---

<sup>71</sup> La adopción de estas políticas neoliberales transparentó de alguna manera la dependencia del Perú del exterior, aunque al explorar su historia sorprende su histórica dependencia a intereses extranjeros. Ello ha sido en parte debido a que su economía se ha basado principalmente en la exportación de materias primas, por lo que ello ha propiciado también gobiernos liberales. De hecho, el segundo gobierno de Belaúnde Terry (1980-1985) pone en marcha una serie de políticas liberales, que intentaban activar la economía a través de la atracción de la inversión extranjera, pero que debido a los numerosos problemas internos, no tuvieron el éxito esperado.

nacionales; la ratificación de tratados bilaterales y multilaterales<sup>72</sup>, que se llevaban a cabo como garantías para la inversión extranjera (Bury, 2011:82); la desregulación del mercado laboral y financiero, que tuvo como consecuencia el despido masivo de obreros y empleados públicos; reformas tributarias y arancelarias, así como incentivos a la inversión (Contreras & Cueto, 1992; Klarén, 2004). En 1991, se realizó también el cambio de moneda, pasando del inti al nuevo sol, con el fin de mejorar la competitividad de la economía (Contreras & Cueto, 1992; Klarén, 2004; Murakami, 2007), lo que implicó también la devaluación de los salarios de muchos funcionarios públicos, como los del sector salud y educación.

#### ***4.3.1.1. Efectos de la liberalización económica en los sectores salud y educación a partir de 1990***

Los sectores tanto de educación como de salud se encontraban en una situación crítica debido a la grave crisis fiscal del Estado, la cual no sólo había llevado a la caída de los salarios en estos sectores, y a la reducción tanto de la calidad como de la cantidad de los cuadros profesionales de la administración pública, sino también al importante deterioro de la infraestructura. Ante este contexto, las políticas que se adoptan bajo el gobierno de Fujimori estaban orientadas a la focalización de los recursos escasos en los más necesitados y a la implementación de prácticas tales como el subsidio a la demanda, el cofinanciamiento o autofinanciamiento, la privatización parcial y el financiamiento externo de proyectos, entre otros (Contreras & Cueto, 1992:368).

En el caso del sector educación, en julio de 1992, se intentó poner en marcha “la descentralización de la administración educativa”. Esta implicaba sustituir al Ministerio de Educación (MINEDU) en la gestión y administración de los centros educativos públicos por una entidad de derecho privado llamada Consejo Municipal de Educación (COMUNED), el cual debería encargarse de la gestión administrativa y financiera, así como de la supervisión de los centros educativos, programas y servicios estatales de educación (Ortiz de Zeballos et al., 1999:7). Sin embargo, esta medida fue asociada

---

<sup>72</sup> En 1991, el Congreso peruano ratificó el MIGA (Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones), que brinda salvaguardas a los inversionistas extranjeros. En 1992, se renegoció acuerdos bilaterales, incluidos los acuerdos con la Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero (OPIC) que garantizaban las inversiones de los Estados Unidos en Perú. A fecha del año 2000, el Perú había ratificado 28 acuerdos bilaterales con países extranjeros con el fin de garantizar las inversiones en el país (Bury, 2011:82).

inmediatamente con la privatización del servicio y la eliminación de su gratuidad, la cual había sido garantizada en la Constitución de 1979, provocando el rechazo de diferentes sectores, entre ellos, los partidos políticos tradicionales en el Congreso, el SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú), y gran parte de la población alarmada por perder la gratuidad de un derecho. Por lo tanto, esta oposición impidió que la reforma saliese adelante y el Estado permaneció como garante de este servicio, cuya calidad, antes y ahora, sigue siendo cuestionada.

En el caso del sector salud, la situación del nivel primario de atención, es decir, postas y centros de salud, era la más crítica. La mitad de los servicios de salud básica no funcionaban o no lo hacían de manera adecuada. Por eso, la reforma se centró en este nivel intentando mejorar la prestación de estos servicios. Esta reforma implicaba la sustitución del Estado, en la gestión y administración de los centros y puestos de salud de nivel básico, por una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro llamada Comité Local de Administración de Salud (CLAS)<sup>73</sup> (Ortiz de Zeballos et al., 1999). El MINSA (Ministerio de Salud) se reservaba la función normativa y de supervisión del programa, así como el financiamiento del mismo. El objetivo del CLAS era ampliar cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios de estos centros, priorizando las zonas de pobreza crítica a través de la participación comunal (Ortiz de Zeballos et al., 1999). A pesar de los problemas iniciales, los CLAS siguen operativos en la actualidad y la cogestión se realiza ahora además del MINSA y los gobiernos regionales, con los gobiernos locales.

Por otro lado, el incremento de recursos económicos, obtenidos de la privatización de numerosas empresas públicas durante los primeros años del gobierno fujimorista, permitió al Presidente aumentar el gasto social<sup>74</sup> y contribuir a paliar la importante brecha de infraestructura que existía en el país<sup>75</sup>, especialmente en las zonas pobres y rurales. En el caso del sector educación, Fujimori prometió construir en 1994 “un colegio al día durante el resto del año, y dos o tres al día en 1995” (Klarén, 2004:504).

---

<sup>73</sup> Los CLAS incorporaban a la comunidad representada por sus líderes para encargarse del manejo administrativo y financiero de estos establecimientos.

<sup>74</sup> Esta decisión, sin embargo, debió ser negociada previamente con el FMI para conseguir mejores condiciones para el pago de la deuda (Klarén, 2004).

<sup>75</sup> La falta de infraestructura o sus precarias condiciones se debía, en parte, a la destrucción generada por el grupo terrorista de ideología marxista-leninista-maoísta, Sendero Luminoso.

Esta construcción de infraestructura se realizó a través del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud, el INFES, que había pasado en 1992 a depender del Ministerio de la Presidencia (Laar & Olórtégui, 2014). Esta campaña se visionó como parte de su estrategia para la reelección en 1995 y para reconquistar a la base de su electorado<sup>76</sup>, los campesinos y los trabajadores informales que habían sido los más perjudicados por las reformas. La nueva infraestructura era generalmente inaugurada por el propio Fujimori, quien de esta manera conseguía establecer relaciones directas con la población, legitimando así su gobierno y garantizando su reelección en 1995.

La provisión de esta infraestructura se realizaba a través de grandes programas sociales, como el FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social)<sup>77</sup>, adscrito al Ministerio de la Presidencia. FONCODES era un programa participativo en el que la población se expresaba por medio de sus “núcleos ejecutores”- considerados así a toda institución u organismo que representa una comunidad organizada que recibe financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión pública (PIP) o mantenimiento de infraestructura. Estaba conformado por no menos de cien personas de las comunidades campesinas y nativas, asentamientos humanos rurales y urbanos, rondas campesinas, entre otros, que habitasen en una determinada localidad rural o urbana en situación de pobreza ("Decreto de Urgencia N. 085-2009. "Guía de Núcleos Ejecutores", 2009). Sin embargo, uno de los principales problemas que tuvieron estas obras fue que se realizaron sin coordinaciones con otras instancias. De este modo, se construían postas médicas sin coordinar con el MINSA; aulas y escuelas, sin coordinar con el MINEDU; o senderos y caminos sin coordinar con el Ministerio de Transporte (Arce, 2010:45). Todo ello puso en serio riesgo la sostenibilidad de la infraestructura realizada, puesto que no quedaron claramente establecidas las competencias en cuanto al mantenimiento de las obras, tras la desaparición del núcleo ejecutor (Arce, 2010). Por esta razón, su mantenimiento posterior fue complicado.

---

<sup>76</sup> El que había sido el principal electorado de Fujimori en 1990, le retiró su apoyo en las elecciones municipales de 1993, donde el partido de Fujimori, Cambio 90, no logró ninguna alcaldía. Esto dio información a Fujimori para iniciar una serie de políticas populistas que le hicieran reconquistar a su electorado.

<sup>77</sup> FONCODES fue creado mediante DL N. 657 en 1991, y tuvo como eje principal el financiamiento de la infraestructura social, económica y productiva mediante su intervención directa en las zonas rurales y urbano- marginales con altos niveles de pobreza. Para más información sobre FONCODES, véase: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/nosotros/nosotros-resena>

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) puso en marcha casi un año antes del fin de su mandato, el programa “Mi Escuela”, con el fin de destinar unos s/80 millones de soles a la construcción y reparación de infraestructura educativa en mal estado a nivel nacional, aunque con prioridad para las zonas rurales (Sota Nadal, 2005). Este programa social se planteó durante los dos últimos años del gobierno de Toledo, también con el objetivo de mejorar su popularidad como Presidente. Sin embargo, la asignación económica destinada a este programa no fue muy alta, puesto que se presuponía que, dado que se había iniciado con su mandato un nuevo proceso de descentralización y la responsabilidad de la infraestructura educativa y de salud en el país era compartida por los tres niveles de gobierno, los gobiernos regionales-especialmente los receptores de canon-, invertirían también importantes recursos en mejorar la infraestructura de estos sectores.

#### *4.3.1.2. Efectos de la liberalización económica en el diseño del marco legal de políticas de atracción de la inversión minera*

Uno de los aspectos más importantes de este cambio ideológico de tendencia neoliberal que se produce a partir de la década de los noventa fue la formulación de diferentes normativas, que favorecían la atracción de inversión extranjera. La creación y modificación de este marco legal es relevante porque denota la importancia que el país va a otorgar, a partir de este momento, a la atracción de la inversión privada extractiva, en especial a la inversión minera. Estas leyes favorecedoras de la inversión privada muestran cómo el Estado comienza a cuidar su relación y a garantizar el total bienestar del sector privado minero para operar.

Entre los incentivos a la inversión que se dieron a inicios del gobierno fujimorista, se encontraba la aprobación de la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera<sup>78</sup> (DL N. 662), por la cual se abrían todos los sectores de la economía peruana a la inversión extranjera directa (IED). A través de esta Ley, se garantizaba a los inversionistas extranjeros igual trato que a los nacionales, lo que suponía desnacionalizar los recursos naturales, dado que se otorgaba la libre disponibilidad de las utilidades<sup>79</sup> conseguidas, se

---

<sup>78</sup> DL N.662 (29 agosto 1991), “Otorgan un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías”. Disponible en:

<http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgh/legislacion/dl662.pdf>

<sup>79</sup> Las utilidades representan el excedente entre lo producido y los gastos o egresos de la compañía. Este pago de utilidades para los trabajadores del sector privado está reconocido en el art. 29 de la Constitución

reducían las tasas impositivas, se incluían facilidades e incentivos para la importación de equipos y el uso de esquemas de depreciación acelerada, entre otros (Bury, 2011:82; Kuramoto & Glave, 2007: 151). De este modo, podían pasar hasta cinco años o más desde la puesta en marcha de las operaciones de las empresas mineras hasta que dichas empresas comenzaban a contribuir con el pago de impuestos.

En cuanto a la normatividad expresa para la inversión minera, se aprobó en 1992, mediante DS N.014-92-EM, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, donde se establecían una serie de beneficios tributarios, entre los que se encontraba la firma de convenios de estabilidad tributaria hasta por quince años, “siempre y cuando la inversión minera fuera igual o mayor a US\$20 millones” (“Ley General de Minería. Texto Único Ordenado, DS. N.014-92-EM,” 1992:art.82). La inversión minera extranjera comenzó a llegar al país. Los expedientes de titularidad de concesiones procesados por el Registro Público de Minería pasaron de 31,508 en el año 1991, a 72,379 en el año 2000, aumentando también las hectáreas vinculadas a la actividad minera, las cuales pasaban de 10 millones en 1991 a 34 millones a fines del año 2000 (Kuramoto & Glave, 2007: 531-532).

**Tabla 10. Evolución de los derechos mineros, número de expedientes (1991-2000)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Dic)
Titulados	9.252	9.252	2.422	14.478	18.329	22.969	28.570	28.132	26.545	25.084
Extinguidos	0	0	43	10.656	19.072	21.520	24.992	29.672	38.146	45.096
En trámite	22.256	22.896	25.989	14.359	12.509	10.995	6.788	5.468	4.330	2.199
<b>TOTAL</b>	<b>31.508</b>	<b>32.148</b>	<b>35.454</b>	<b>39.493</b>	<b>49.910</b>	<b>55.484</b>	<b>60.350</b>	<b>63.372</b>	<b>69.021</b>	<b>72.379</b>
Titulado + En trámite	31.508	32.148	35.411	28.837	30.838	33.964	35.358	33.700	30.875	27.283

Fuente: Kuramoto y Glave (2007:532)

Este incremento de la inversión minera, así como la extensión de hectáreas vinculadas a esta actividad, ponía de manifiesto la importancia que estaban cobrando las

---

Política de 1993. En el caso del sector minero, las utilidades se distribuyen entre los trabajadores de la compañía. De acuerdo al DL 892 de 1996 y su reglamento, aprobado por DS N. 09-98-TR en 1998, el empleado del sector minero podría recibir el 8% de las utilidades netas, es decir, las ganancias netas anuales menos los gastos deducibles. Las utilidades se calculan en base a 50% en función a los días laborados por cada trabajador (días reales y efectivamente trabajados) dividiéndose entre la suma total de días laborados por todos los trabajadores. El resultado se multiplicará por el número de días laborados por cada empleado. El 50% se distribuirá en proporción a las remuneraciones de cada trabajador, por lo que se divide dicho monto entre la suma total de las remuneraciones de los trabajadores que corresponden al período correspondiente de las utilidades. El resultado obtenido se multiplicará por el total de las remuneraciones que corresponde a cada trabajador. Estas utilidades han llegado a convertirse para el trabajador minero en hasta seis sueldos adicionales, es decir, el trabajador minero podría recibir como máximo hasta un total de 18 sueldos por año.

políticas extractivas como motor de la economía. Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se continuó con este tipo de políticas pero se aprobaron también nuevas leyes ( Ley N 27514 y DS N.157-2004-EF)<sup>80</sup>, que limitarían el alcance de los acuerdos de estabilidad tributaria para las empresas extranjeras, y que reducirían algunos beneficios tributarios y de inversión. Se creó también una nueva agencia de gobierno encargada de la promoción de la inversión y de las privatizaciones, ProInversión<sup>81</sup>, con el fin de evitar la corrupción y aumentar la transparencia (Bury, 2011).

La llegada del segundo gobierno de Alán García (2006-2011) se da en un contexto en el que continúan los altos precios de los minerales, pero el estallido de la crisis financiera internacional en el año 2008 así como las negociaciones con Estados Unidos para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), fueron aprovechados por García para conseguir la facultad legislativa<sup>82</sup> (García, 2011; Monge et al., 2011). Durante el tiempo en que el Presidente dispuso de esta facultad, se aprobaron más de cien decretos legislativos y de urgencia<sup>83</sup>, donde se promovía la inversión en diferentes sectores económicos en el país, en muchos casos, con una casi total despreocupación por los recursos naturales nacionales y por las poblaciones que vivían en estas zonas de riqueza natural, siempre y cuando se diesen beneficios económicos (ver gráfico 4).

---

<sup>80</sup> Véase, Ley N.27514 (28/08/2001), “Modifica el Régimen de Suscripción de Convenios de Estabilidad Jurídica.” Disponible en:

[http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N\\_27514.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N_27514.pdf)

También, véase DS N.157-2004-EF (15 Noviembre 2004), “Aprueban el Reglamento de la Ley N. 28258, Ley de Regalía Minera. Disponible en:

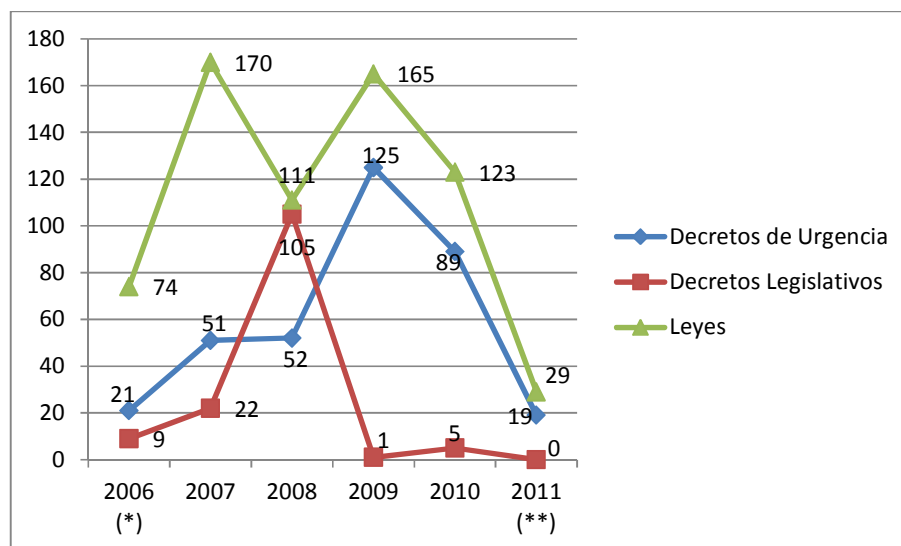
[http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/D.S.N\\_157-2004-EF.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/D.S.N_157-2004-EF.pdf)

<sup>81</sup> Para más información sobre el papel que desempeña ProInversión, véase: [www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)

<sup>82</sup> Esta facultad fue otorgada por el Congreso al Presidente por un plazo de 180 días, mediante Ley N.29157 sobre diversas materias para implementar el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, y con ello mejorar la competitividad económica (García, M. 2011).

<sup>83</sup> Para más información sobre los decretos de urgencia publicados durante el gobierno de García, véase: Blume Rocha, A. (2011).





**Gráfico 4. Número de normas publicadas por el Poder Ejecutivo a través de su facultad legislativa, 2006-2009**

Fuente: Elaboración propia basado en Aldo Blume (2011) y Reporte del Grupo de Trabajo contra la Corrupción (GTCC, : 17)

Notas: (\*) A partir del 1 de agosto del 2006; (\*\*) Hasta el 30 de abril, fecha de cierre del informe.

Entre los decretos legislativos aprobados, doce fueron denunciados por la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP)<sup>84</sup> (Monge et al., 2011), por lo que algunos describieron la situación ideológica del país durante el gobierno de Alán García como un “modelo ultra neoliberal”<sup>85</sup>, cuyo objetivo era concentrar tierras y recursos naturales en manos del sector privado<sup>86</sup> (Bebbington, 2007; Chase-Smith, 2009).

Todas estas acciones, promovidas por el gobierno de García, estaban dando señales de favorecer a los grandes sectores económicos en detrimento de los derechos de

<sup>84</sup> Fueron notorias las críticas a los DL N.1015, DL N.1073 que, finalmente, tuvieron que ser derogados por las graves presiones y críticas. Según estos decretos, las comunidades campesinas y nativas debían regularizar el derecho de propiedad de las tierras, lo que debilitaba la institucionalidad comunal al permitir que una minoría pudiera decidir sobre la tierra comunal. Por otro lado, los DL N.1090 y DL N.1064 también fueron derogados y declarados inconstitucionales, ya que ponían en riesgo los territorios amazónicos de los pueblos indígenas y vulneraban sus derechos.

<sup>85</sup> Esto debido a los 99 decretos legislativos publicados en el 2007 por Alán García, en los cuales se ponía en peligro las tierras comunales y de poblaciones nativas en favor de los intereses económicos privados, y que llevó a las movilizaciones campesinas e indígenas, y posteriormente a lo que se definió como el Baguazo, uno de los conflictos más serios del gobierno de García, que afectaron la gobernabilidad.

<sup>86</sup> Y estas críticas no iban muy desencaminadas, ya que el segundo gobierno de García mantuvo muchos de los beneficios o incentivos que se otorgaron a la inversión durante el gobierno de Fujimori, inclusive en un contexto nacional más estable política, social y económicamente que en los noventa. Véase: Monge, Carlos, Claudia Viale, y Felipe Bedoya. 2011. "Las industrias extractivas con Alán García y los retos de Ollanta Humala." en *Perú Hoy: El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*, ed. Desco. Lima: Desco 305-332.

determinadas poblaciones, como las comunidades campesinas y los pueblos indígenas. Esto fue claramente percibido por la población, cuando el propio Presidente publicó una serie de artículos en el diario El Comercio bajo el título de “El Síndrome del Perro del Hortelano”. Estos artículos criticaban que estas comunidades, ni aprovechaban las tierras ni dejaban que otros las aprovecharan, dando a entender que la tierra en sus manos no otorgaba la misma rentabilidad que si fueran explotadas por el sector privado. De este modo, se hacía evidente que existían ciudadanos de diferente categoría, y que la democracia quedaba reducida, como señala Mariel García, “a lo que dictan el mercado y el saber tecnocrático” (García, 2011:190). Además, durante el gobierno de García, se posicionó un discurso crítico contra aquellos que no apoyaban las políticas extractivas, como enemigos de la democracia y del progreso.

#### **4.3.2. Liberalización económica y gobernanza (2006-2011)**

El proceso de liberalización económica, iniciado en la década de los noventa, dio paso a la participación del sector privado en muchas de las tareas que años antes habían sido exclusivamente asociadas con el Estado. Esto devino en un cambio de poder de los diferentes actores sociales (sector público, sector privado, sociedad civil), y en su grado de intervención y participación tanto en la economía como en los asuntos públicos. Con el proceso de liberalización económica se había producido una limitación de la participación del Estado en la economía, pero se abrieron las puertas a la participación del sector privado en muchas de las tareas sociales del Estado, especialmente en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos y obras de infraestructura básica.

Es principalmente con el segundo gobierno de Alán García (2006-2011), que se inician una serie de prácticas colaborativas entre el sector público y el privado para incrementar la inversión pública, dado que ésta era relativamente baja, a pesar del importante crecimiento económico que venía experimentando el país desde el año 2002 (ver gráfico 5).

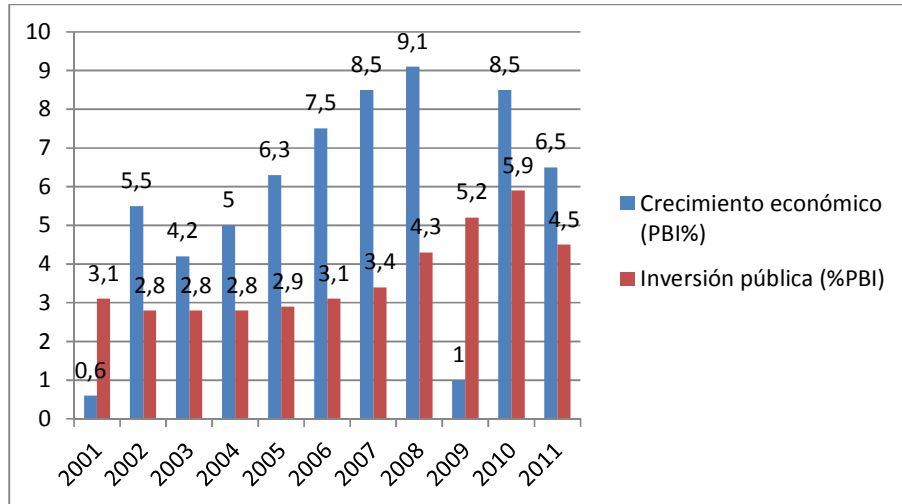


Gráfico 5. Porcentaje de inversión pública en relación a porcentaje de PBI (2001-2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>

De este modo, el gobierno de García declara en su discurso inaugural en el 2006, lo que será conocido como el “shock de inversiones”<sup>87</sup> (García Pérez, 2006b), donde éstas serán realizadas tanto por el sector público como por el privado, con el fin de combatir la pobreza y generar empleo. De este modo, la provisión de infraestructura se llevará a cabo de dos formas principalmente: i) mediante la selección de proveedores a través de concurso público; ii) mediante APPD, donde empresas de diversos sectores, cuya especialización no es la infraestructura, colaboran con los gobiernos subnacionales en la realización de dichas obras, las cuales servirán a las empresas para la obtención de determinadas ventajas tributarias y para enmarcarlas bajo su marco de RSE/RSC.

<sup>87</sup> Para más información sobre el shock de inversiones, véase: Ley N. 28880 (<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28880-sep-8-2006.pdf>) y Decreto de Urgencia N. 024-2006 ([http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/DU024-2006\(1\).pdf](http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/DU024-2006(1).pdf)), “Procedimiento Especial para la Ejecución de las actividades y proyectos bajo el ámbito de la Ley N. 28880, Ley que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006”.

#### 4.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN (2001-2011) Y LA COMPLEJA LEGITIMACIÓN DEL ESTADO PERUANO.

La descentralización se convirtió en la década de los noventa en una significativa política de desarrollo dentro de las instituciones financieras internacionales (IFIs), como parte de la segunda generación de reformas propuestas por el Consenso de Washington. Como política de desarrollo, la descentralización también pasó a formar parte de las agendas de muchas de las agencias de cooperación internacional<sup>88</sup>, así como de organizaciones internacionales no gubernamentales (INGOs), que las aplicaron como condicionalidad a sus programas de ayuda al desarrollo.

Dado que la descentralización está relacionada con el Estado y el gobierno, ésta ha tenido una estrecha vinculación no sólo con la teoría del desarrollo, sino principalmente con la teoría democrática (Pape, 2005). De este modo, la idea detrás de la descentralización, que proviene principalmente de los trabajos sobre federalismo fiscal de Wallace Oates (1972) y Charles H. Tiebout (1956), tiene que ver con el hecho de que a igual provisión de servicios públicos por el nivel nacional u otro nivel de gobierno, se considera igual o más eficiente la provisión por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, ya que supuestamente, este nivel tiene una mayor información sobre las necesidades de su población y sobre cómo mejor satisfacerlas.

Sin embargo, el hecho de considerar esta hipótesis inicial como un axioma- sin tener en cuenta el contexto, ni las características institucionales de cada país, ni las capacidades de los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo esta provisión de servicios básicos- ha tenido efectos contrapuestos en muchos países en desarrollo. Además, la descentralización en Perú se convirtió, especialmente durante el gobierno de Alán García (2006-2011), en un fin en sí mismo y no un medio para el logro de otros objetivos, por lo que la descentralización ha contribuido aún más a la fragmentación del

---

<sup>88</sup> Gran número de agencias de cooperación internacional tienen entre sus proyectos, programas de apoyo a la descentralización en diferentes sectores. La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) apoyó a través de uno de sus programas la descentralización del sector minero. La agencia estadounidense de desarrollo internacional (USAID) promovió el programa PRODES (Prodescentralización) para fomentar y supervisar el proceso de descentralización en el Estado peruano. Igualmente, la Agencia Española (AECID), lo incorporó entre sus proyectos en Perú.

Estado peruano, haciendo más complicada la articulación entre el nivel nacional y los subniveles de gobierno.

El interés en abordar el proceso de descentralización en esta investigación se centra, por un lado, en presentar este proceso, iniciado en el año 2002, para plasmar cómo quedaron divididas las competencias en materia de infraestructura educativa y de salud entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de ver los problemas en esta provisión. Y por otro, en presentar el juego tan complejo de legitimación que se produce ahora en un contexto descentralizado y minero para los diferentes niveles de gobierno, en especial para el nivel local.

#### **4.4.1. Conformación del Estado descentralizado (2001-2011)**

La descentralización ha sido, desde los inicios de la República<sup>89</sup>, una cuenta pendiente, debido al extremado centralismo que caracterizó al Perú desde tiempos de la colonia. Sin embargo, a pesar de los numerosos intentos<sup>90</sup> que se llevaron a cabo, la descentralización, por unas razones u otras, nunca llegó a materializarse<sup>91</sup> (Contreras, 2000; Cotler, 2009; Friz Burga, 1998; Gonzales de Olarte, 2004).

Con el inicio del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), comienza un nuevo intento de descentralización, donde se planteará como imprescindible “un cambio en las relaciones institucionales con las sociedades regionales y locales” (Dammert Ego Aguirre, 2003:18). Alejandro Toledo había prometido, durante su campaña y como prioridad de su agenda política, iniciar un nuevo proceso de descentralización como parte de una reforma del Estado. El objetivo con este nuevo proceso era recuperar y fortalecer diversos elementos de la democracia política debilitados en la década de los

---

<sup>89</sup> De hecho, de las doce constituciones que han regido al país desde 1821, ocho de ellas indican que el poder del Estado debe organizarse de forma descentralizada.

<sup>90</sup> Desde el inicio de la historia republicana del Perú, ha habido unos nueve intentos de descentralización en el país. Entre los últimos intentos de descentralización, destaca el proceso de regionalización iniciado por el primer gobierno de Alán García (1985-1990) en los dos últimos años de su gobierno, debido a la crisis económica con hiperinflación y a la escasa popularidad de su gobierno. Este proceso fue rescindido por el gobierno autoritario de Fujimori (1990-2000), quien instauró en su lugar 25 consejos transitorios de administración regional (CTAR) haciéndolos coincidir con cada departamento. Estos CTAR se crean como órganos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa, pero a partir de 1996 quedó claro que eran entes desconcentrados del Poder Ejecutivo, contribuyendo a reforzar el Estado hipercentralista del gobierno autoritario de Fujimori.

<sup>91</sup> Para José Matos Mar (2006), algunas de las razones del fracaso de estos procesos de descentralización se debieron a: i) ciertos errores de concepción; ii) falta de respaldo social o político; iii) la inexistencia de condiciones estructurales adecuadas para hacerla viable.

noventa por el gobierno autoritario e hipercentralista de Fujimori, así como contribuir al logro de un desarrollo más equitativo, integral y sostenible. A esta situación, se sumaba el descontento acumulado de las poblaciones del interior del país, que reclamaban mayor participación en la toma de decisiones nacionales y en sus territorios (PRODES-USAID, 2011).

Así, en el año 2001, se modifica el capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993 relativo a la descentralización, en el cual se señala que este proceso es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado con carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Un año más tarde, en el 2002, se inicia el proceso de descentralización con la publicación de la Ley N. 27783, (LBD) Ley de Bases de Descentralización ("Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783," 2002), la Ley N. 27867, (LOGR) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ("Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867," 2002) y la Ley N. 27972, (LOM) Ley Orgánica de Municipalidades ("Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972," 2003), que sería publicada un año después. Se debió aprobar también en ese mismo año, la Ley N.29158, (LOPE) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ("Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley n. 29158," 2007), con el fin de adecuar la nueva estructura del Estado y dar claridad a algunos vacíos y conflictos que habían generado las otras leyes orgánicas, pero no se aprobó hasta el año 2007. Su publicación, sin embargo, no dio la luz esperada respecto de las competencias compartidas, por lo que se encargó la clarificación de esta tarea a los propios Ministerios. De este modo, la Ley de Organización y Funciones<sup>92</sup> (LOF) de los distintos Ministerios sería la responsable de especificar las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo en cada sector con los gobiernos regionales y locales, ordenando así la transferencia de personal, infraestructura, activos, recursos materiales y financieros, así como el acervo documental (Bardález, 2006; Vidal, 2009).

Con la publicación de estas leyes, el territorio peruano quedaba conformado en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados<sup>93</sup>, en cuyas

---

<sup>92</sup> Dentro del plazo establecido por Ley para que los Ministerios entregases sus anteproyectos de LOF, solo cinco cumplieron en el plazo acordado. Durante el gobierno de García (2006-2011) no llegó a aprobarse la LOF del Ministerio de Educación.

<sup>93</sup> El centro poblado es, según el INEI, todo lugar del territorio nacional identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, por lo general, por varias familias o, por excepción, por una sola

circunscripciones se organizaba el gobierno a nivel nacional, regional y local<sup>94</sup>, siendo todos ellos elegidos por voto popular. En cuanto a las regiones, los gobiernos regionales se constituyeron antes que éstas, con lo cual ningún gobierno regional quería ceder, *a posteriori*, su poder para conformar unidades territoriales y políticas mayores. De este modo, las regiones no están conformadas, a pesar de que comúnmente se denomina así a los departamentos. Así pues, se crean 24 departamentos, 25 gobiernos regionales- dado que se le da carácter de gobierno regional a la Provincia Constitucional del Callao, 195 municipalidades provinciales, 1643 municipalidades distritales y 2224 municipalidades de centros poblados (INEI, 2012b:3). Esto implica que hay también una gran diversidad política y de capacidades a nivel subnacional y, especialmente, a nivel local.

El proceso de descentralización llevado a cabo durante el período 2001-2011 tiene indiscutiblemente características particulares, que se corresponden con los dos gobiernos que han implementado este proceso: el de Alejandro Toledo (2001-2006) y el de Alán García (2006-2011).

La descentralización, iniciada con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), tenía un objetivo principal para el Perú: el logro del desarrollo “integral, armónico y sostenible” (“Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783,” 2002:art.3), que debía materializarse a través de la acción de los diferentes niveles de gobierno (“Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867,” 2002: art.4; “Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972,” 2003:art.I). Para ello, se visionaba el proceso de transferencias de facultades, competencias, recursos económicos, proyectos, programas y funciones sectoriales del nivel nacional a los subniveles de gobierno, establecidos en base a planes anuales y quinquenales. Este proceso se caracterizó por su gradualidad. Esta

---

familia o una sola persona. Se denomina centro poblado urbano cuando existen como mínimo cien viviendas agrupadas contiguamente. En el caso de centro poblado rural, se considera a aquel con menos de cien viviendas agrupadas contiguamente, o que teniendo más de cien viviendas, éstas se encuentran dispersas. Los centros poblados se rigen por Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N. 27972) y por Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (Ley N. 28440). La ley dispone que los municipios de los centros poblados reciban de los municipios provinciales y distritales un porcentaje de sus recursos propios y/o de aquellos transferidos por el Estado. Las categorías de los centros poblados son: i) ciudad; ii) pueblo joven; iii) urbanización; iv) pueblo; v) caserío; vi) anexo; vii) comunidad nativa; viii) unidad agropecuaria; ix) comunidad campesina; x) campamento minero. Para más información, véase: ONPE. 2007. *Mesas de Sufragio. Experiencias de conformación en centros poblados: Comicios, 2006*. Lima: ONPE.

<sup>94</sup> El nivel local o municipal está integrado por municipalidades provinciales y municipalidades distritales. Se incorporan también los centros poblados aunque estos tienen muchas menos funciones y recursos.

gradualidad implicaba el establecimiento de una serie de etapas, que debían seguirse de manera progresiva y ordenada, con el fin de garantizar la adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales ("Constitución Política del Perú," 1993:art.188). Estas etapas, recogidas en el capítulo II de las Disposiciones transitorias de la LBD ("Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783," 2002), eran cinco: i) la etapa preparatoria; ii) la etapa de instalación y organización de gobiernos regionales y locales; iii) la etapa de consolidación del proceso de descentralización; iv) la etapa de transferencia y recepción de competencias sectoriales; y v) la etapa de transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud, que fue finalmente la primera en realizarse.

Este proceso de descentralización asignaba también a las funciones una serie de facultades- es decir, capacidades administrativas, tecnológicas, de recursos humanos o económicos-, que se consideraban eran necesarias que tuviese ese nivel de gobierno para poder transferirle esa función. Además, para que los gobiernos subnacionales pudiesen acceder a estas funciones debían ser sometidos a la Ley N. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales ("Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, Ley N. 28273," 2004), donde un ente externo debía acreditar sus capacidades, y una vez aprobadas, se les iban otorgando las diferentes facultades de esa función. Sin embargo, no se consideraba traspasada la función hasta que todas sus facultades eran finalmente transferidas. Este proceso se retrasaba, aún más, si los subniveles de gobierno no cumplían con los requisitos generales para las transferencias como, por ejemplo, contar con un plan de desarrollo regional, un plan de capacidades o un presupuesto participativo. De este modo, el proceso quedaba en la etapa de acreditación, haciendo que estas transferencias caminasen muy lentamente, y retrasándose así los tiempos propuestos en los planes anuales para la entrega de funciones.

Con la llegada al poder de Alán García (2006-2011) se hace público, en octubre del 2006, el denominado "shock descentralista" (Ballón, 2008; Távara, 2006). En éste, se establecen veinte medidas referidas, muchas de ellas, a la transferencia de responsabilidades a los subniveles de gobierno (Congreso de la República, 2008), ya que Alán García consideró que el proceso de descentralización había caminado, hasta



ese momento, muy lento. De este modo, decidió “relanzarlo y profundizarlo” (García Pérez, 2006a), aunque en realidad, lo que se produjo fue una aceleración del proceso, perdiéndose la gradualidad. Esto implicó la eliminación de las facultades, traspasándose solo la función. Se eliminó también la acreditación externa de los gobiernos subnacionales y se aprobó su propia auto-acreditación. Esto implicó que muchos gobiernos subnacionales acreditaran tener las capacidades para asumir las nuevas funciones y competencias, sin contar con los recursos técnicos, ni humanos necesarios.

A ello se sumaba el hecho de que muchas de las funciones traspasadas no fueron acompañadas de los recursos económicos necesarios para implementarlas. Pero, si bien se estaba trabajando en la descentralización del gasto, no se había llevado a cabo una descentralización del ingreso, especialmente, en el caso de los gobiernos regionales. Este subnivel de gobierno no contaba con impuestos sino con la facultad para imponer permisos, licencias, autorizaciones y concesiones, por lo cual dependía completamente de las transferencias realizadas por el nivel nacional. En el caso de los gobiernos locales, si bien contaban con algunos impuestos y tasas propios, seguían dependiendo también de las transferencias del gobierno nacional para llevar a cabo sus funciones. De este modo, la autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales y, por tanto, su autonomía política quedaba limitada. Esto generó un cierto malestar entre la población y los gobiernos subnacionales, y entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional, ya que ahora estos últimos se convertían en los encargados de implementar una serie de funciones sectoriales que habían estado anteriormente en manos del nivel nacional sin los recursos ni las capacidades necesarias para implementar estas nuevas responsabilidades (ANGR, 2014; Contraloría General de la República, 2014:14; PRODES-USAID, 2013:47).

Así pues, ante este contexto era complicado asociar la descentralización de muchas de estas funciones, competencias y programas, que ahora pasaban a ser responsabilidad de los subniveles de gobierno, con una implementación más eficaz y eficiente por los subniveles de gobierno. Las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno quedarían repartidas de la siguiente manera (ver tabla 11).

**Tabla 11. Asignación de principales competencias por niveles de gobierno**

Competencias	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL MP/MD
Relaciones Exteriores	X		
Seguridad Nacional y Defensa	X	Defensa Civil	Seguridad Ciudadana
Justicia	X		
Orden Interno	X		
Marina Mercante y Aviación Nacional	X		
Moneda, Banca y Seguros	X		
Diseño políticas nacionales y sectoriales	X		
Comercio Internacional	X		
Tributación y Endeudamiento Público Nacional	X		
<b>Educación y Cultura</b>	X	X	XX
<b>Salud</b>	X	X	XX
<b>Medio Ambiente</b>	X	X	XX
<b>Transporte</b>	X	X	XX
Producción (Agro, Industria, Minería, et)	X	X	
Infraestructura y Comunicación	X	X	
Energía y Minas	X	X	
<b>Inversión Pub (vial, energética, comunicación, servicios básicos)</b>	X	X	XX
Desarrollar circuitos turísticos		X	
Ordenamiento Territorial		X	XX
Fomento Productivo		X	XX
Mantenimiento Urbano		X	
<b>Saneamiento</b>	X	X	XX
Administrar servicio agua potable			- X
Limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos			XX

Fuente: Elaboración propia en base a gráfica de Gonzalo Neyra Aráoz (Neyra Aráoz, 2006), Constitución Política del Perú 1993, LOPE (2007), LBD (2002), LOGR (2002), LOM (2003).

Las medidas tomadas a cabo por Alán García en materia de descentralización han dado como resultado un proceso desordenado e ineficiente para conseguir los resultados esperados, visibilizando aún más las debilidades del Estado y, en particular, las dificultades de los niveles subnacionales de gobierno para cumplir con éxito las tareas encomendadas.

Junto a este contexto tenso y desordenado, se unía otro importante hecho: el *boom minero*, que comenzó a manifestarse de manera más notoria a partir del año 2003 debido al extraordinario incremento de los precios de los minerales en los mercados internacionales, y las consecuencias que ello tendrá por la aplicación de la Ley N. 27506, Ley del Canon Minero ("Ley del Canon Minero, Ley 27506," 2001) y sus modificatorias (véase capítulo V). La aplicación de esta Ley revertirá en la llegada de mayores recursos por este concepto a los gobiernos subnacionales de las zonas de influencia minera, especialmente, a aquellos que se encuentran en la zona de influencia

directa de importantes operaciones mineras, como es el caso de los distritos de San Marcos o de Chavín de Huantar en el departamento de Ancash (ver tabla 12). Esto implicará también el aumento de las desigualdades tanto a nivel vertical, es decir entre distintos niveles de gobierno, como a nivel horizontal, entre provincias, o entre municipios de una misma provincia.

**Tabla 12. Presupuestos de gobiernos subnacionales, Ancash (1995-2010).**

	<b>1995</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>REG.ANCASH</b>	<b>s/48,738,128.09</b>	<b>s/159,040,456.91</b>	<b>s/174,206,598.36</b>	<b>s/1,225,341,276.99</b>	<b>s/891,257,990.90</b>
M.P. HUARAZ	s/2,499,383.63	s/8,829,689.60	s/10,469,581.82	s/36,874,882.91	s/41,424,939.00
M.D. INDEPENDENCIA	s/1,730,997.00	s/8,087,909.70	s/11,983,465.87	s/51,455,417.17	s/51,544,402.09
M.D.COLQUIOC	s/79,901.42	s/372,857.61	s/430,701.36	s/3,033,606.46	s/2,006,155.58
M.D. CAJACAY	s/89,445.10	s/386,046.16	s/608,324.36	s/2,301,464.15	s/1,425,093.93
<b>M.D.CHAVIN DE HUANTAR</b>	<b>s/564,795.21</b>	<b>s/1,113,874.30</b>	<b>s/1,484,788.62</b>	<b>s/51,161,291.39</b>	<b>s/31,039,907.79</b>
<b>M.D.SAN MARCOS</b>	<b>s/687,767.24</b>	<b>s/1,312,766.17</b>	<b>s/1,869,955.46</b>	<b>s/179,380,022.60</b>	<b>s/106,735,951.89</b>
M.D.HUARMEY	s/934,990.60	s/1,661,404.70	s/2,220,137.85	s/13,513,761.37	s/9,787,438.66
M.D. CONCHUCOS	s/408,269.40	s/813,067.65	s/1,192,940.16	s/8,994,696.56	s/7,148,908.40
<b>TOTAL PTO. ESTADO</b>	<b>s/1,025,410,776.81</b>	<b>s/2,516,498,529.03</b>	<b>s/4,202,446,321.26</b>	<b>s/9,718,801,824.04</b>	<b>s/11,910,177,476.28</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal de Transparencia Económica del MEF.

Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Los recursos por concepto de canon minero que recibían estos subniveles de gobierno estaban condicionados a ser invertidos exclusivamente en gastos de capital, lo que implica que su gasto estaba condicionado a lo que muchos gobiernos entendieron como inversión en “ladrillo y cemento”. Los problemas de debilidad institucional, ya mencionados anteriormente, unidos a hechos de corrupción y escasa calidad de gasto (Ballón, 2008; Salas Carreño, 2010), que se observaron en estos subniveles de gobierno ampliaban el espacio para los conflictos y el surgimiento de numerosos problemas de gobernabilidad local (Muñoz Chirinos, 2014). Estos problemas se agravaron con el incremento de revocatorias realizadas a numerosas autoridades locales<sup>95</sup> durante el período 2002-2010 (Calvo, 2013; JNE, 2009; ONPE, 2010), y el aumento de las oposiciones a las actividades extractivas<sup>96</sup> durante el gobierno de Alán García (2006-2011). Es por ello, que el gobierno nacional asociaba esta oposición hacia las empresas

<sup>95</sup> Se verá el tema de revocatorias con más amplitud en el capítulo V.

<sup>96</sup> Los más importantes son los ya mencionados conflictos en Bagua (2009) y Conga (2011). Estos conflictos han supuesto importantes enfrentamientos de las poblaciones y los gobiernos locales contra la compañía minera y el gobierno nacional, ante el rechazo por parte de los primeros a la explotación y exploración de zonas que se consideraban de importancia para las poblaciones locales. En estos conflictos, finalmente, el Estado utilizó la violencia en nombre de los intereses económicos de ciertas empresas.

mineras con el resultado de una mala gestión por parte de los gobiernos subnacionales, a los cuales consideraba incapaces de traducir los recursos provenientes del canon minero en obras y proyectos de impacto en el desarrollo de esas zonas. Sin embargo, los problemas de gestión no sólo provenían del nivel subnacional, sino que a nivel nacional también existían problemas para ejecutar la inversión que le correspondía (Ballón, 2008).

De hecho, una de las trabas burocráticas, señaladas por el Presidente García en su discurso inaugural (2006b), fue el denominado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), al que consideraba necesario descentralizar y acelerar “(..) facilitando las inversiones en todas las regiones, y que sean los ciudadanos de cada lugar los que juzguen y sancionen a sus gobiernos si la obra no es la más urgente”. ¿Cuál era, por tanto, el proceso que debían seguir las inversiones públicas, en especial, la provisión de infraestructura educativa y de salud, y cuáles eran los problemas que se generaban?

#### **4.4.2. La descentralización de la infraestructura educativa y de salud (2006-2011)**

Dado que las empresas mineras inician su colaboración con los gobiernos locales en la provisión de infraestructura educativa y de salud a través del PMSP, durante el período 2006-2011, es importante conocer cómo se realiza esta provisión de infraestructura y cómo han quedado repartidas las competencias en cuanto a esta misma entre los diferentes niveles de gobierno, cómo se financia, y qué proceso se sigue para la ejecución de estas obras. Además, el interés por estos servicios reside en que son consideradas tareas básicas del Estado, de ahí su universalidad y su importancia para la legitimación del Estado.

##### **4.4.2.1. Proceso SNIP para proyectos de inversión pública**

Toda obra de infraestructura realizada por cualquier nivel de gobierno debe pasar por el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). El SNIP fue creado en el año 2000 por Ley N. 27293, como uno de los sistemas administrativos del Estado para

observancia y cumplimiento obligatorio de todos los niveles de gobierno<sup>97</sup>, que tiene como objetivo optimizar los recursos públicos destinados a la inversión. El SNIP establece que todo proyecto de inversión pública (PIP) debe seguir una serie de fases: pre-inversión, inversión y postinversión ("Ley N. 27293. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública," 2000), con el fin de que los proyectos tengan un mayor impacto en el desarrollo económico y social (MEF-PRODES, 2005:12).

En la primera fase, la de pre-inversión, se lleva a cabo una evaluación técnica, económica, financiera y de sostenibilidad de los proyectos previos a su ejecución, ya que se producían casos en los que se ejecutaba el proyecto de infraestructura sin conocer, por un lado, si podía garantizarse su operación y mantenimiento, y por el otro, sin resolver el problema al que intentaba dar respuesta. Este estudio de pre-inversión se realiza siempre y cuando la obra sea nueva. Toda obra a realizar debe ingresarse en el Banco de Proyectos del MEF, el cual contiene los PIP que cuentan con perfil y estudio de prefactibilidad o factibilidad. Esto es, cómo el nuevo proyecto resuelve el problema y los recursos económicos necesarios y disponibles para darle solución y sostenibilidad.

Una vez se declara la viabilidad del estudio de pre-inversión, se elabora un expediente técnico en el que se establece qué se va a realizar y los costes que implicará. Una vez aprobado, se procede a la ejecución del proyecto. El proceso que sigue la aprobación de un proyecto de infraestructura es el siguiente (MEF-PRODES, 2005):

1. La Unidad Formuladora (UF) es la encargada de formular el proyecto de inversión pública. Esta UF es cualquier órgano o dependencia de las entidades, que deben previamente registrarse en el Banco de Proyectos. En un gobierno local, la UF podría corresponder a cualquier gerencia o dirección.
2. La Oficina de Programación de Inversiones (OPI) es la encargada de evaluar el proyecto de inversión pública. Son OPI los órganos técnicos del SNIP en cada sector, gobierno regional o gobierno local. En los gobiernos locales esta oficina estaría representada por la oficina de planeamiento y presupuesto.

---

<sup>97</sup> Hay que aclarar que no todos los gobiernos locales deben pasar sus proyectos por el SNIP, ya que la incorporación a éste, es progresiva, aunque se recomienda que los GL sigan las normas técnicas del SNIP a la hora de realizar los expedientes técnicos.

3. La Dirección General de Programación Multianual (DGPM) adscrita al MEF es la que declara la viabilidad del proyecto de inversión pública. Esta DGPM es la máxima autoridad técnico-normativa del SNIP.
4. El Órgano Resolutivo (OR) es el encargado de priorizar y autorizar la ejecución del proyecto de inversión pública. El OR es la máxima autoridad ejecutiva en cada sector, gobierno regional o local. En un gobierno local, el OR sería el alcalde.
5. Por último, es la Unidad Ejecutora (UE) la que ejecuta el proyecto de inversión pública. Estas UE están compuestas por cualquier órgano o dependencia de las entidades, con capacidad para ejecutar los proyectos de inversión pública según la normatividad vigente.

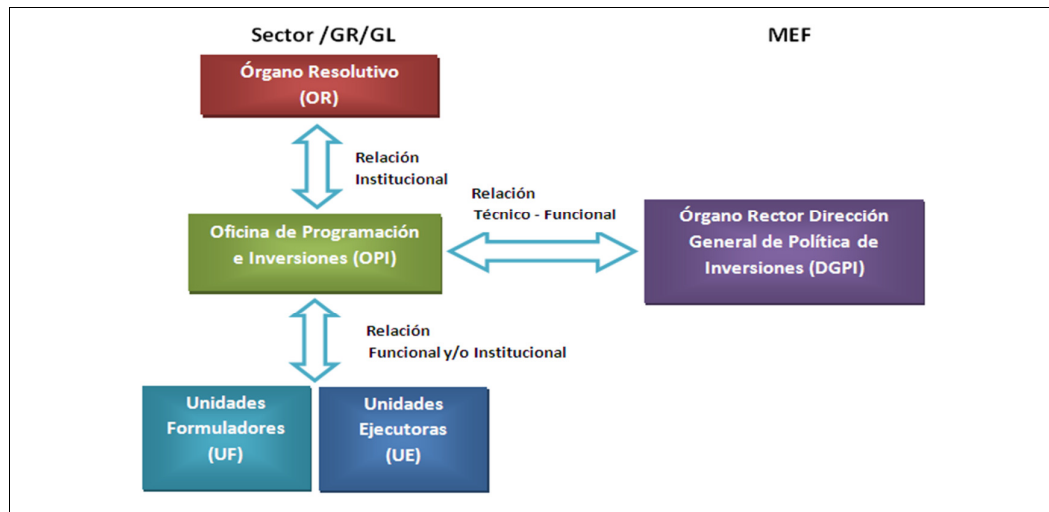


Ilustración 1. Fases del SNIP

Fuente: Página web del MEF. Disponible en:

[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=875&Itemid=100272](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=875&Itemid=100272)

Algunos de los problemas que se señalaron con la puesta en marcha del SNIP fueron, por un lado, que retrasaba los proyectos, puesto que los requisitos técnicos que se exigían eran demasiado estrictos y complicados para el personal de los subniveles de gobierno. Por otro lado, se señaló que para la elaboración de expedientes técnicos, los gobiernos subnacionales debían asignar parte de su presupuesto, lo que resultaba para muchos complicado puesto que contaban con recursos limitados para llevar a cabo sus funciones anuales. Un tercer problema señalado fue el tiempo requerido entre la aprobación del proyecto de infraestructura y su ejecución. En el caso de infraestructura

educativa, por ejemplo, se calcula que el retraso promedio entre la obtención de la viabilidad y el inicio de la obra, durante el período 2008-2012, fue de un año para el gobierno nacional y de 21 meses para los subniveles de gobierno (Sanz, 2013).

En general, si bien el SNIP ha intentado otorgar una mayor coherencia a los proyectos de inversión que se realizan, siguen existiendo importantes trabas burocráticas que contribuyen a retrasar la implementación de estos proyectos, a pesar de que con ello se trata de garantizar, en teoría, la eficiencia, la sostenibilidad y un mayor impacto socioeconómico.

#### *4.4.2.2. La descentralización de la infraestructura educativa*

Con el gobierno de García, se puso en marcha en el año 2008 el plan piloto de la “Municipalización de la Gestión Educativa”. Este proyecto otorgaba la participación directa en la gestión de las instituciones educativas (IIEE) a los gobiernos locales, los cuales pasaban ahora a tomar las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional, administrativo e inclusive estaban a cargo de la infraestructura, con el fin de mejorar la calidad del servicio educativo (Alcázar & Valdivia, 2011). Sin embargo, dada la debilidad institucional de este nivel de gobierno se generó, desde el inicio, la oposición del SUTEP, por lo que el proyecto se canceló tras el fin del gobierno de García, en el año 2011 (Valdivia Vargas, 2013). Durante este período, algunos gobiernos locales que quisieron poner en marcha este proyecto, se encargaron de realizar mejoras en la infraestructura de colegios públicos.

La provisión de infraestructura educativa es una tarea compartida. Al Ministerio de Educación (MINEDU) le corresponde la tarea normativa, así que a través del OINFE (Oficina de Infraestructura Educativa)-órgano de línea del Vice Ministerio de Gestión Institucional del MINEDU- se encarga de establecer las normas arquitectónicas, urbanísticas y de equipamiento de alcance nacional. Sin embargo, la OINFE realizaba no sólo tareas normativas - como la formulación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, la elaboración y difusión de metodologías para el mantenimiento de los locales escolares, y el asesoramiento a funcionarios regionales y locales en la elaboración de expedientes técnicos para la ejecución de trabajos de mantenimiento de

infraestructura- sino también tareas de provisión de infraestructura, a través del Programa “Colegios Emblemáticos”<sup>98</sup>.

La nueva OINFE fue creada en el año 2006, fruto de la fusión de dos instituciones-el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES) que había estado adscrito al Ministerio de la Presidencia con el gobierno de Fujimori y que pasó a depender del Ministerio de Vivienda con el gobierno de Toledo- y la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE). La nueva OINFE pasó a depender del MINEDU, perdiendo así la autonomía administrativa y financiera con la que había contado anteriormente. Esto redujo enormemente la eficacia y eficiencia en la implementación de sus funciones, ya que le sujetó a un presupuesto asignado por el MEF<sup>99</sup>.

De este modo, se crea mediante Resolución Ministerial N. 0679-2006-ED la Unidad Ejecutora 108 “Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)”. Esta Unidad Ejecutora tenía como objetivo asegurar, de manera eficaz y eficiente, la dotación de espacios educativos equipados a las instituciones educativas públicas del Estado peruano acorde con las normas y lineamientos técnico-pedagógicos. El PRONIED comenzó a operar en el año 2007, cuando aproximadamente el 45% de los locales públicos de educación básica requería reparación total o parcial, siendo los locales escolares de las zonas rurales los que se encontraban en una situación más precaria (Sanz, 2013).

Con el proceso de descentralización ya en marcha pero aún inacabado, los gobiernos regionales irán asumiendo las tareas relacionadas con la provisión de infraestructura, incorporando dependencias u oficinas de infraestructura bajo las direcciones, que han considerado más convenientes. Las labores que asumen estas oficinas son las de: i) identificar prioridades de inversión que generen un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento; ii) programar y realizar estudios e investigaciones estadísticas para detectar necesidades de

---

<sup>98</sup> Este programa, creado por el gobierno de Alán García mediante Decreto de Urgencia N. 004-2009, representaba el 70% de su presupuesto, por lo que se convirtió en su principal actividad.

<sup>99</sup> Uno de los problemas principales del Perú es que su presupuesto es inercial y realizado casi exclusivamente por el MEF. Esto significa que asigna un monto similar cada año a cada pliego presupuestal sin tener en cuenta las necesidades de cada sector. Para más información, véase: Narváez, J. (2011). La brecha entre gasto corriente e inversión: un enfoque presupuestal. *Perú Hoy: El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*, 267-282.



construcciones, mobiliario y equipamiento escolar; iii) realizar estudios de diagnóstico de la infraestructura, mobiliario, equipo y material didáctico de los centros educativos; iv) programar y coordinar con la Dirección Regional de Educación, la ejecución de actividades destinadas a construcciones escolares comprendidas en los proyectos; v) elaborar los documentos sustentatorios de la ejecución de proyectos, que permitan obtener el financiamiento para construcción y equipamiento de los locales escolares; vi) coordinar y participar en la aprobación de los proyectos y diseños técnicos de arquitectura escolar<sup>100</sup>. También son las encargadas de: vii) asesorar y elaborar informes técnicos y medidas que permitan desarrollar los diseños arquitectónicos y costos de construcción escolar; viii) programar y dirigir los estudios de investigación estadísticas para identificar necesidades de construcción, mobiliario y equipo escolar; ix) coordinar la formulación de programas y proyectos de construcción escolar; x) asesorar y apoyar técnicamente para la normalización a las iniciativas de construcciones de las comunidades e instituciones; xi) asesorar y apoyar técnicamente en la tenencia de terreno y legalización; xiii) elaborar la carta educativa de la jurisdicción de la Dirección Regional de Educación; xiv) realizar la programación de los proyectos de infraestructura y equipamiento educativo<sup>101</sup>.

Otra instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional en materia educativa es la UGEL (unidad de gestión educativa local), dependiente de la Dirección Regional de Educación (DRE). La UGEL tiene como jurisdicción la provincia, aunque esto puede ser modificado, dependiendo de una serie de criterios que se encuentran establecidos en las normas específicas. Las funciones de la UGEL en materia de infraestructura son las de determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno regional y local ("Resolución Directorial N.002-2014," 2014).

Los gobiernos locales, por su parte, son los encargados de “construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne” ("Ley

---

<sup>100</sup> Información disponible en la página web de la Dirección Regional de Educación, Infraestructura y Equipamiento de Junín: <http://www.drejunin.gob.pe/contenido/infraestructura.html>. Información obtenida el 20 de noviembre 2014.

<sup>101</sup> Ibid.

Orgánica de Municipalidades, Ley 27972," 2003: art.82 (5)). La construcción, rehabilitación o sustitución de infraestructura, reposición y mejora de mobiliario se realiza a través de un PIP. Por otro lado, el mantenimiento preventivo o correctivo, mobiliario y equipamiento se realiza a través del "Programa de Mantenimiento de Locales Escolares" (PMLE) (MEF, 2014:9). Este Programa fue creado en el año 2008 para que la infraestructura educativa se encuentre siempre operativa y en buen estado de conservación, y así poder brindar las condiciones óptimas para el desarrollo y logros de aprendizaje<sup>102</sup>. Estos recursos se transfieren directamente a los directores de las instituciones educativas<sup>103</sup> (IIEE), realizando un desembolso en depósitos de cuentas bancarias con el nombre de éstos, bajo modalidad de subvención. Con este programa se modifica la lógica tradicional de asignación presupuestal para el financiamiento del mantenimiento de la infraestructura escolar, pasando del nivel regional a la propia institución educativa.

En el caso del sector educación, todo proyecto de inversión se inicia, como señala Teodoro Sanz (2013:38) con la solicitud de requerimiento de obra por parte de la institución educativa (IE), de los gobiernos subnacionales o del mismo MINEDU. Para que esta solicitud ingrese a la fase de formulación de proyectos (fase de preinversión-perfil), los proyectos del PRONIED deben cumplir una serie de requisitos, tales como:

- i) el saneamiento físico legal del terreno debe ser verificado por la OINFE;
- ii) el proyecto no puede estar en condición de viable o vigente en el Banco de Proyectos, es decir, no debe contar con recursos programados y/o ejecutados. Esta información debe verificarse con la base de datos del MEF;
- iii) la evaluación de infraestructura debe ser favorable. Esta evaluación la realiza la UGEL y la OINFE, emitiendo un informe técnico.

Si se cumplen estos requisitos, el proyecto pasa a la fase de formulación, en la que deberá presentar un estudio de pre-inversión a la Oficina de Programación de

---

<sup>102</sup> Uno de los problemas de este programa es que debido a que no existe un diagnóstico sobre las aulas de las IIEE, el PMLE asigna una cantidad fija de dinero por aula, sin tomar en cuenta que existen diferentes necesidades. Esto influye en que IIEE con aulas muy deterioradas solo puedan realizar mantenimiento preventivo cuando su infraestructura requiere en realidad de rehabilitación o sustitución. Para más información, véase: MEF. (2014). Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal-EDEP. Programa Nacional de Infraestructura Educativa *Documento de Difusión*. Lima: MEF y GIZ.

<sup>103</sup> Las instituciones educativas (IIEE) son la primera instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. Véase: Vidal, Cinthia. 2009. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. *Notas de Información y Análisis* (3): 1-9. Disponible en: [http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/nia3\\_2009\\_1.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/nia3_2009_1.pdf)

Inversiones (OPI) del sector, que será quien lo declare o no viable (Sanz, 2013). Sin embargo, la realidad es, como señala Néstor Valdivia (2013:15), que a pesar de que los subniveles de gobierno son los encargados del mantenimiento de esta infraestructura, la concentración de los recursos para llevar a cabo esta tarea se encuentra principalmente en manos del gobierno nacional, quien decide y gestiona sobre ella. Datos del MEF revelan que se ha producido una reconcentración de recursos económicos en materia de infraestructura educativa hacia el gobierno nacional en los últimos años de la gestión de Alán García (ver tabla 13 y gráfico 6).

**Tabla 13. Presupuesto dedicado a infraestructura educativa por niveles de gobierno en soles, 2006-2011**

<b>Infra- estructura educativa</b>	<b>2006 (*)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009 (**)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>IE-GN</b>	1,401,923	3,892,869	20,025,628	807,059,823	811,464,193	1,115,362,806
<b>IE-GR</b>	182,313,739	249,085,446	382,147,363	255,686,359	361,629,082	380,829,433
<b>IE-GL</b>	--	227,222,435	781,232,011	935,896,370	807,594,801	686,008,758
<b>Total Pto educación GN</b>	3,855,198,377	3,755,075,991	4,310,045,274	4,639,232,572	12,733,804,654	5,467,487,070
<b>Total Pto educación GR</b>	5,231,117,089	5,771,14,015	6,194,56,546	6,366,984,628	6,578,043,147	7,072,756,970
<b>Total Pto educación GL</b>	--	430,060,061	1,286,629,983	1,213,724,489	1,301,139,105	1,210,996,184
<b>Total GN</b>	39,690,099,112	39,593,574,294	45,502,114,145	48,977,331,145	54,218,707,001	59,507,632,954
<b>Total GR</b>	9,818,864,181	6,839,615,608	13,149,330,778	15,829,134,198	17,782,425,370	16,877,073,462
<b>Total GL</b>	--	11,564,639,726	12,827,172,503	14,696,392,288	16,206,015,569	17,261,187,723
<b>Total Pto</b>	49,508,963,293	57,997,829,627	71,478,617,426	79,502,857,632	88,207,147,940	93,634,894,138
<b>%GN</b>	80.2%	68.3%	63.7%	61.6%	61.5%	63.6%
<b>%GR</b>	19.8%	11.8%	18.4%	19.9%	20.2%	18%
<b>%GL</b>		19.9%	17.9%	18.5%	18.4%	18.4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIAF-MEF. Disponible en:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActProy>

Nota: (\*) Para el año 2006, la base de datos del MEF no incluye a los gobiernos locales;

(\*\*) A partir del 2009, cambia el rubro de “educación y cultura” por “educación” solamente.

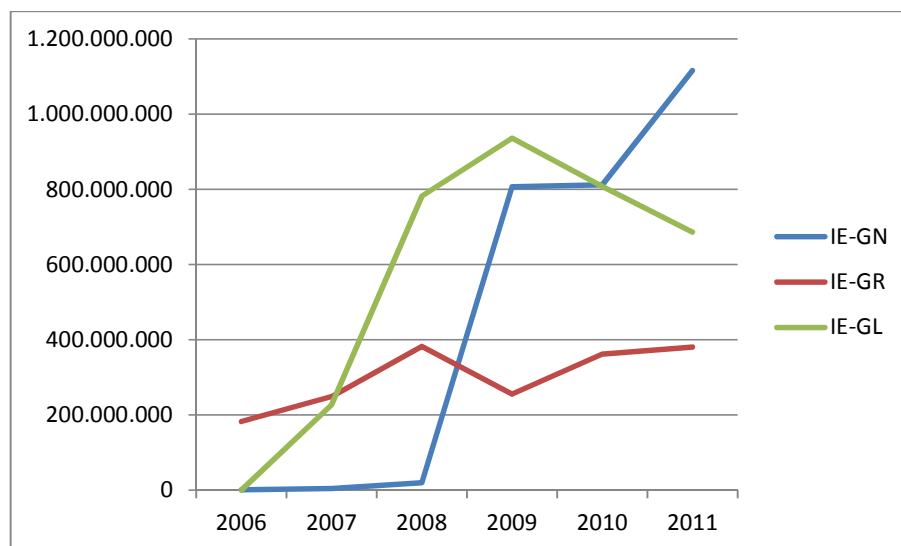


Gráfico 6. Presupuesto para infraestructura educativa por niveles de gobierno, en soles (2006-2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIAF-MEF. Disponible en:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActProy>

Entre los años 2006 y 2007, se observa que los gobiernos regionales eran los que mayor presupuesto recibían para infraestructura educativa, coincidiendo con la descentralización de esta competencia al nivel regional. En los años 2008 y 2009, el mayor presupuesto para infraestructura educativa lo recibió el gobierno local, coincidiendo con los programas de inversión en infraestructura educativa que se lanzaron durante este gobierno y con la municipalización de la educación. También en el 2009, se produce un importante incremento de recursos económicos para infraestructura educativa en el gobierno nacional, coincidiendo con la creación del programa “Colegios Emblemáticos”. Sin embargo, en los años 2010 y el 2011, se produce una recentralización del presupuesto destinado a infraestructura educativa por el gobierno nacional, mostrando una escasa claridad en la implementación de las tareas que debe realizar cada nivel de gobierno. Esto es parte también del proceso recentralizador que se observa en el último año del gobierno de García en detrimento de los gobiernos subnacionales (GPC, 2011).

#### 4.4.2.3. La descentralización de la infraestructura en salud

La infraestructura en materia de salud en Perú es diversa, contando con postas médicas, centros de atención sanitaria, así como hospitales. Esta diversidad de infraestructura está relacionada con el nivel y el tipo de servicios que se presta en cada

una. El primer nivel de atención- donde se encuentran los puestos de salud con y sin médico, y los centros de salud con y sin internamiento- es considerado el más básico y es predominante en las zonas rurales. El segundo y tercer nivel de atención-donde se encuentran los hospitales de primera a tercera categoría y los institutos especializados- son más completos y característicos, principalmente aunque no exclusivamente, de las zonas urbanas (ver tabla 14).

**Tabla 14. Categorías de los establecimientos de Salud, según instituciones del sector salud**

<b>Categorías del sector salud</b>	<b>Ministerio de Salud</b>
I-1	Puesto de Salud
I-2	Puesto de Salud con médico
I-3	Centro de Salud sin Internamiento
I-4	Centro de Salud sin Internamiento
II-1	Hospital I
II-2	Hospital II
III-1	Hospital III
III-2	Instituto especializado

Fuente: Sánchez López, T (2012). Servicios de Salud y organización y niveles de atención, Slidshare. Disponible en: <http://es.slideshare.net/PiaHurtadoBurgos/niveles-de-atencin-en-salud-i>

Existen una serie de factores que son los que determinan qué tipo de centro de salud corresponde y dónde. Estos factores son tres: i) el tipo de población, determinado por la cantidad, grupo de talle, etc; ii) el perfil epidemiológico de la zona; y, iii) la distancia, la cual se maneja en dos perspectivas: a) a dos horas de distancia debe existir un establecimiento no quirúrgico, y b) de más de dos a cuatro horas de distancia debe existir un centro quirúrgico (E-13, 24 de febrero 2015).

En cuanto a la descentralización en materia de infraestructura de salud, ésta quedó dividida entre los tres niveles de gobierno a través de la publicación de las diferentes normativas relacionadas con el proceso de descentralización (LBD, LOGR, LOM, LOPE, LOF). De este modo, a nivel nacional, la Dirección General de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento (DGIEM)-como órgano de línea y dependiente del Despacho Viceministerial del MINSA- es el órgano técnico-normativo, responsable de desarrollar acciones de asesoramiento y catastro de las dependencias públicas del sector salud, así como elaborar normas técnicas y formular estudios de pre-inversión sobre

infraestructura hospitalaria<sup>104</sup>. Esta Dirección tiene como fin el proponer los lineamiento de política y establecer las normas técnicas, especificaciones y estándares para el desarrollo, conservación y mantenimiento, tanto de la infraestructura como del equipamiento en salud de las dependencias públicas del sector salud. Entre sus funciones se encuentra el brindar asistencia técnica para la evaluación de los establecimientos de salud a nivel nacional, para lo cual se obtiene un informe técnico con el fin de conocer la situación real de los problemas que tiene cada establecimiento de salud. El MINSA es también el encargado de priorizar los diferentes proyectos de infraestructura en salud, ya sean obras de rehabilitación, construcción y equipamiento de centros de salud de atención primaria- en el ámbito nacional, regional y local.

En el caso específico de provisión de infraestructura, la LOGR señala en el art. 40 (1) que corresponde a los gobiernos regionales “planificar, financiar y ejecutar proyectos de infraestructura y equipamiento promoviendo el desarrollo tecnológico en salud en el ámbito regional” (“Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867,” 2002:art.40). Por su parte, las municipalidades provinciales tienen como competencias compartidas “gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que lo necesiten, en coordinación con las municipalidades distritales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes” (“Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972,” 2003: art.80). Cualquier proyecto de ampliación, remodelación, construcción nueva, si implica recursos del Estado es un PIP. Generalmente, los gobiernos regionales son los que tienen una oficina de proyectos de inversión (OPI), aunque también un gobierno local que cuente con recursos de canon minero puede tener su unidad ejecutora (UE). Cuando se trata de establecimientos de primer nivel de atención en salud, los encargados de evaluar y declarar viables los proyectos son la OPI del Gobierno Regional o/y la UE del Gobierno Local, por lo que no existe comunicación con el MINSA (E-13, 24 de febrero 2015).

De este modo, si se generan problemas con la realización de esta obra, quien debe resolverlos es el gobierno regional o local. El MINSA solo tiene a su cargo los establecimientos de salud de segundo y tercer nivel. Solo en el momento en que está

---

<sup>104</sup> Información disponible en la página web del MINSA: <http://www.minsa.gob.pe/dgiem/>

completa toda la infraestructura, equipamiento y personal se entrega la obra al MINSA para que ésta entre en funcionamiento, aunque tiene que pasar previamente por la DIRESA (Dirección Regional de Salud) para que de la conformidad. En este proceso, se genera más de un problema por lo que la mejora de la infraestructura de estas postas y centros de salud ha permanecido prácticamente intocable, a pesar de los recursos del canon minero. Sólo en el caso de aquellos proyectos financiados con endeudamiento interno por un monto mayor a s/10 millones u otra forma de endeudamiento que requiera aval del Estado, corresponderá la declaración de viabilidad a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF ("Resolución Ministerial N.647-2007-EF/15. Modifican la Resolución Ministerial N.314-2007-EF/15 que aprobó la delegación de facultades para declarar la viabilidad de Proyectos de Inversión Pública," 2007). Estos proyectos deberán pasar por el SNIP.

Una mirada a los presupuestos del gobierno nacional y gobiernos subnacionales para el período 2006-2011, nos revela que el gasto total del presupuesto de la República para el sector salud, no supera en ningún año el 11% del total, teniendo además en cuenta que desde el 2006 al 2008, esta función incluye tanto salud como saneamiento. De este modo, el presupuesto total para el sector salud fue de 8.61% en el año 2006, llegando a 10.59% en el año 2008 y bajando a 8.21% en el año 2011(ver tabla 15).

**Tabla 15. Porcentaje de gasto en el sector salud del total de presupuesto (2006-2011).**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Pto. Total</b>	49,508,963,293	57,997,829,627	71,480,567,796	79,504,732,242	88,211,728,484	93,654,851,172
<b>Pto. T-GN</b>	36,690,099,112	39,593,574,294	45,504,064,515	48,977,331,145	54,218,701,610	59,507,820,903
<b>Pto T-GR</b>	9,818,864,181	11,564,639,726	12,827,172,503	14,696,392,288	16,210,565,131	17,264,685,713
<b>Pto. T-GL</b>	s.f	6,839,615,608	13,149,330,778	15,829,485,801	17,184,570,497	16,882,344,556
<b>Pto GN-S</b>	2,595,676,093	2,834,922,665	2,906,252,783	3,418,728,587	3,410,120,849	3,912,051,380
<b>Pto. GR-S</b>	1,669,229,741	2,006,294,671	2,558,723,242	2,838,502,083	3,011,560,181	3,509,572,545
<b>Pto. GL-S</b>	s.f	1,164,402,159	2,106,951,054	226,390,094	299,842,329	266,421,852
<b>% salud</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
GN+GR+GL	8.61%	10.35%	10.59%	8.16%	7.62%	8.21%
GN	7.07%	7.16%	6.39%	6.98%	6.29%	6.57%
GR	17%	17.35%	19.95%	19.31%	18.58%	20.33%
GL	s.f	17.02%	16.02%	1.43%	1.74%	1.58%

Fuente: Elaboración propia en base a consulta del MEF-SIAF. Disponible en:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2009&ap=ActProy>

En el caso de los gobiernos locales, del presupuesto que reciben para realizar sus funciones, el 17.02% fue destinado a la función salud y saneamiento en el año 2007, y en el año 2008, se destinó el 16.02% para la misma función. En el año 2009, la función es específicamente para salud y la proporción de presupuesto recibido fue de 1.43%

para ese año y de 1.58% para el año 2011, lo que nos señala que la mayor parte del presupuesto era, antes de esas fechas, para saneamiento.

El financiamiento de la infraestructura en salud, principalmente para centros de salud y postas médicas, se realiza a través de las transferencias que el gobierno nacional realiza a los gobiernos locales, así como a través de los recursos del canon. Tomando datos del portal de transparencia económica del MEF, observamos que los gastos en infraestructura en salud, de acuerdo a los presupuestos de cada nivel de gobierno, no superan en ninguno de los casos más del 2% para el período 2006-2008. Hay que advertir que no se ha tomado en cuenta los recursos de canon que han podido ser utilizados para la construcción de infraestructura en dicho sector (ver tabla 16).

**Tabla 16. Porcentaje de gastos en infraestructura en salud por nivel de gobierno, 2006-2011**

<b>SALUD</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Pto. T-GN	36,690,099,112	39,593,574,294	45,504,064,515	48,977,331,145	54,218,701,610	59,507,820,903
Pto. T-GR	9,818,864,181	11,564,639,726	12,827,172,503	14,696,392,288	16,210,565,131	17,264,685,713
Pto. T-GL	s.f	6,839,615,608	13,149,330,778	15,829,485,801	17,184,570,497	16,882,344,556
GN-IS	180,738	0	554,369	2,829,463	170,635,914	0
GR-IS	38,376,724	25,986,346	12,895,076	41,406,985	76,456,970	33,033,967
GL-IS	s.f	0	137,582,628	128,980,310	174,235,708	134,466,579
<b>SALUD</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
%GN-S	0.0%	0.0%	0.0%	0.01%	0.31%	0.0%
%GR-S	0.39%	0.22%	0.10%	0.28%	0.47%	0.19%
%GL-S	s.f	0%	1.05%	0.81%	1.01%	0.80%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del portal de Transparencia Económica del MEF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActiProy>

#### **4.4.3. La descentralización y la compleja legitimación del gobierno local en un contexto minero.**

En este contexto, caracterizado por una descentralización improvisada y un incremento de conflictos sociales, es donde la legitimación del Estado deviene compleja, ya que ahora todos los niveles de gobiernos deben legitimarse ante sus ciudadanos. En este sentido, el gobierno nacional debe legitimarse en una doble dirección. Por un lado, requiere, como señala Frank Biermann y Aarti Gupta (2011), de legitimidad externa, ya que el modelo de desarrollo del Perú está orientado hacia el exterior y depende de la inversión extranjera para su supervivencia. Por tanto, el interés del nivel nacional se encuentra principalmente en el mantenimiento de las políticas macroeconómicas, es decir, en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento económico, con el fin de que mejore su imagen hacia el exterior y genere confianza en los inversionistas. Y, por el otro, requiere de legitimidad interna- es



decir, requiere de la legitimación de su población-, la cual consigue tanto a través del mantenimiento de la estabilidad económica y la generación de empleo, como a través de programas y políticas sociales de reducción de la pobreza, que pueden implementarse gracias a los recursos económicos provenientes del sector minero. En este sentido, legitimar al sector minero es importante para el gobierno nacional, porque con ello legitima sus políticas extractivas. De este modo, el discurso nacional promueve que “minería es desarrollo”, no sólo por los recursos económicos que genera a las arcas del Estado, sino también a través de su acción social. Entre esta acción social se encuentra sus programas de RSE así como el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), donde a través de la colaboración público- privada con los gobiernos subnacionales o directamente en alianza con las comunidades contribuya a incrementar la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios, obras, proyectos, que favorezca la paz social.

Los gobiernos locales se legitiman ante su población a través de la provisión de los servicios públicos de su competencia o competencias compartidas, y el logro del desarrollo de sus zonas. Sin embargo, dados los problemas de debilidad institucional y los generados por el proceso desordenado e improvisado de descentralización, la articulación intergubernamental se complica y estos niveles de gobierno presentan grandes dificultades para llevar a cabo con eficacia y eficiencia sus funciones. Además, las grandes cantidades de recursos económicos procedentes del canon minero, incrementa la fragmentación política y los posibles problemas de gobernabilidad local, afectando en algunos casos la paz social de las empresas mineras.

Por tanto, las opciones de legitimación de los gobiernos locales en contextos mineros siguen dos caminos, principalmente. Por un lado, el gobierno local puede manifestarse en oposición a las actividades extractivas en defensa de su territorio y de los derechos de las poblaciones que viven en él, oponiéndose de esta manera a la política del gobierno nacional. Y, por otra, colaborar con el sector minero bajo el marco del PMSP para poder llevar a cabo una serie de proyectos de su competencia, que debido a las trabas burocráticas puede resultarles complicado realizarlos dentro de su gestión.

## 4.5. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se ha tratado de responder al primer objetivo específico planteado: “Describir la organización del Estado peruano y los dos procesos más importantes que han tenido lugar en el Perú, es decir, el proceso de liberalización económica y el de descentralización, con el fin de analizar los efectos concretos que han tenido en las formas de legitimación de los distintos niveles de gobierno y en la creación del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”.

Como se ha expuesto en las páginas anteriores, el contexto previo a la creación del PMSP, muestra un Estado caracterizado por una histórica debilidad institucional sobre la que se asientan dos nuevos procesos: i) el de liberalización económica iniciada en los noventa; y ii) un nuevo intento de descentralización iniciado con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y continuado por el gobierno de Alán García (2006-2011). Ambos procesos son parte de las políticas de primera y segunda generación del Consenso de Washington, que se acataron como única solución a la grave crisis económica con hiperinflación que se vivió en la década de los ochenta.

El proceso de liberalización económica implica la puesta en marcha de una serie de políticas que tendrán un marco legal garantizado por la nueva Constitución de 1993, salvaguardando de este modo la legitimidad como legalidad. Esta nueva Constitución y la aplicación de estas políticas reflejan no sólo el cambio de rol del Estado, sino también el cambio de las relaciones Estado-sociedad-mercado. De este modo, se pasa, por un lado, de un Estado interventor en la economía a través de la planificación, a un Estado principalmente regulador y promotor de la inversión privada. La adopción de estas políticas de liberalización económica favorece la creación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico a través de la explotación y exportación de los recursos naturales, principalmente mineros. Esto implica que el mantenimiento de este modelo depende del exterior para su supervivencia, es decir, de la inversión privada extranjera. Además, este modelo conlleva la aplicación de una serie de políticas extractivas que no cuentan con mucho apoyo a nivel local.

La Constitución de 1993 dota al Estado de un carácter marcadamente mercantilista donde, en su intento por potenciar el crecimiento económico y la inversión, se erosionan muchos de los valores que unen Estado-sociedad, afectando lo que algunos autores denominan, su “legitimidad moral” (Considine & Afzal, 2011; Del Hierro, 2013). En este sentido, este marco legal desnacionalizaba los recursos naturales y equiparaba los derechos de la inversión privada nacional a los de la inversión extranjera. En el caso de las políticas extractivas, esto implicó también la pérdida de derechos de los ciudadanos ante grandes capitales extranjeros, ya que dos personas podían ser propietarios de un mismo terreno, uno de la zona superficial y otro de los recursos naturales que se encontraban en el subsuelo. Ante ambos propietarios, el Estado se manifestaba siempre en defensa de los derechos de aquellos que podían explotar los recursos del subsuelo. De este modo, muchos ciudadanos perciben que el Estado defiende más los intereses de las grandes empresas, que los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, el nuevo intento de descentralización, iniciado bajo el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), divide al país en tres niveles de gobierno elegidos todos ellos por voto popular. De esta manera, cada nivel de gobierno debe ahora legitimarse ante su población. Sin embargo, la forma en cómo se ha llevado a cabo este proceso, especialmente, durante el gobierno de Alán García (2006-2011), ha dificultado aún más la legitimación de los gobiernos locales. Su legitimación se complica por diferentes razones: i) la asignación de nuevas responsabilidades sin las capacidades técnicas, ni los recursos humanos y económicos necesarios para poder implementarlas con eficacia y eficiencia; ii) los efectos provocados por la Ley de Canon Minero y el incremento de los precios de los minerales; iii) los conflictos generados a nivel local por las políticas extractivas.

El proceso de descentralización llevado a cabo por el gobierno de Alán García (2006-2011) se caracterizó por su forma improvisada, desordenada y de “arriba-abajo”, donde se asignaron funciones y competencias a los niveles subnacionales de gobierno, en muchos casos, sin las capacidades, los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios para poder implementar estas nuevas responsabilidades de manera eficaz y eficiente. Este proceso ha quedado además inconcluso, dado que no se ha realizado la descentralización del ingreso, por lo que los gobiernos regionales y locales dependen de

las transferencias del gobierno nacional para llevar a cabo sus funciones. Esto ha puesto de manifiesto su manejo más político que técnico, pendulando entre la descentralización y recentralización de competencias y recursos económicos dependiendo del Presidente de turno. Por otro lado, el proceso de descentralización ha confirmado la persistencia de la crisis de partidos políticos tradicionales, gestada durante el primer gobierno de Alán García (1985-1990). Esta crisis de partidos ha fomentado con la descentralización la fragmentación política, la cual ha llevado al poder a movimientos políticos regionales y locales, diferentes a los de los partidos nacionales, dificultando en muchos casos la coordinación intergubernamental. Estos problemas de coordinación intergubernamental han puesto también en riesgo la labor de los gobiernos locales para entregar de manera eficaz y eficiente los servicios que les corresponde, como la provisión de infraestructura educativa y de salud, dejando más patente que los problemas de debilidad institucional afectan a todos los niveles de gobierno. Esta debilidad institucional influye en la calidad de la democracia y, por ende, en la confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas afectando, de este modo, la legitimidad democrática.

Esta situación se ha complicado con la Ley N.27506, Ley del Canon, creada en el año 2001, por el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (2000-2001), la cual asignaba una participación en el impuesto de la renta a las zonas donde se explotaba el mineral. La aplicación de esta Ley, especialmente, en un contexto de incremento extraordinario de los precios de los minerales durante la década de los 2000, favoreció la transferencia de importantes recursos económicos procedentes del canon minero del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales de las zonas de influencia minera para ser usados exclusivamente en gastos de capital. Sin embargo, esta Ley ha tenido diferentes efectos. Entre éstos, se encuentra el aumento de las desigualdades tanto a nivel vertical- entre diferentes niveles de gobierno-, como a nivel horizontal- entre diferentes provincias y municipios. También, ha dificultado la planificación de gobiernos regionales y locales, dado que en muchos casos se desconocía la cantidad de recursos que recibirían para planificar sus obras, puesto que los montos dependían de los precios internacionales de los minerales. Además, esto ha supuesto un reto aún mayor para la gestión de estos gobiernos locales- en muchos casos acostumbrados a manejar pequeños presupuestos-, los cuales se han visto desbordados de recursos económicos, sin los recursos humanos ni las capacidades técnicas necesarias para poder

transformarlos en obras y proyectos de impacto para el desarrollo de sus territorios, afectando por tanto su legitimidad de ejercicio o salida.

Otro importante efecto es que la llegada de exorbitantes cantidades de recursos económicos por concepto de canon minero ha incrementado la fragmentación política, donde mayor número de movimientos políticos regionales y locales intentan acceder al poder como botín. Esto implicaba el acceso al poder de fuerzas políticas con menor representatividad, es decir, menor legitimidad de entrada. Esto ha aumentado los niveles de corrupción y los procesos de revocatoria de estos gobiernos, dado que este proceso ha sido utilizado por los candidatos no ganadores para acceder al poder. Todo ello, ha generado mayores problemas de gobernabilidad local, a los que se añade el descontento de la población, puesto que ve que la explotación minera cerca de sus territorios no se traduce en ninguna mejora en su calidad de vida.

Dados los problemas intergubernamentales, así como del mismo gobierno local para el diseño y la implementación de proyectos que generen valor público, su capacidad de legitimación se complica en un contexto de promoción de las políticas extractivas. Las políticas extractivas impuestas por el nivel nacional tienen una serie de consecuencias económicas, sociales y medioambientales a nivel local, que han sido minimizadas por el nivel nacional. Ante los problemas que tienen los gobiernos locales para llevar a cabo con mayor eficacia y eficiencia las tareas que les corresponde, su capacidad de legitimación ante la población se complica. Esto ha llevado a que, en muchos casos, los gobiernos locales se legitimen apoyando los derechos de sus poblaciones en contra del gobierno nacional y de la empresa minera, lo que ha derivado en importantes conflictos sociales. De este modo, las políticas extractivas, implementadas en un contexto descentralizado, implican formas diferentes de legitimación de los distintos niveles de gobierno. Mientras el nivel nacional debe legitimarse doblemente, es decir, de cara al exterior-hacia los actores internacionales y de cara al interior-hacia la población, los gobiernos locales deben legitimarse solamente hacia su población. Esto implica que el gobierno nacional defenderá sus políticas extractivas debido a los recursos económicos que generan y que permiten mantener, entre otras, las políticas y programas sociales de reducción de la pobreza. Sin embargo, la legitimación del gobierno local pasará por defender y cumplir con las expectativas de sus ciudadanos, ya sea en la defensa de sus

derechos frente a lo que puedan considerar abuso de las empresas mineras y del gobierno nacional, o en la realización de sus responsabilidades. Cuando esta última no puede realizarse por los problemas descritos, los gobiernos locales optan por la primera opción para conseguir su legitimación.

En este contexto de mayor conflictividad y problemas de gobernabilidad local es donde surge el PMSP, el cual propone la participación de la empresa minera en la realización de tareas que corresponden a los gobiernos locales y que se consideran pueden ser realizadas con mayor eficacia y eficiencia con la participación del sector privado, reduciendo de este modo los conflictos a nivel local, y garantizando de alguna manera la paz social para el sector extractivo. Es así que surgen dos alternativas de legitimación para los gobiernos locales de las zonas de influencia minera ante la promoción del PMSP: i) Por un lado, defender los intereses de la población en contra de la minería y del gobierno nacional; ii) y, por otro, aliarse al sector minero a través del PMSP para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la provisión de servicios públicos, así como en el logro del desarrollo a través de diferentes proyectos.

De este modo, se ha evidenciado en este capítulo que:

- El Estado peruano presenta rasgos de debilidad institucional que inciden, de partida, tanto en su rendimiento (eficacia y eficiencia) como en su legitimidad democrática, lo que implica una pérdida de confianza por parte de los ciudadanos en sus instituciones democráticas.
- La Constitución de 1993 garantiza el marco legal para la implementación de políticas favorecedoras de la liberalización económica, lo que ha conllevado no solo un cambio del papel del Estado sino de las relaciones Estado-sociedad-mercado. Estos cambios ideológicos han colocado al sector privado como actor clave del desarrollo, promoviendo su mayor participación no sólo en la economía, sino también en otras áreas sociales, antes de exclusividad estatal. Ello ha reducido el papel del Estado en la economía, pero también la provocado la pérdida de valores que unen Estado-sociedad, lo que implica una pérdida de la “legitimidad moral” del Estado.
- Este proceso de liberalización económica en Perú ha puesto también en marcha un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico a través de la

explotación y exportación de recursos naturales, que genera conflictos debido a que privilegia el derecho del sector privado por encima de los derechos de los ciudadanos.

- El proceso de descentralización, por su parte, ha dividido al Estado en tres niveles de gobierno que ahora son elegidos cada uno por voto popular. Esto significa también que cada nivel de gobierno deberá legitimarse ante sus poblaciones. Dado este contexto minero y las políticas extractivas impuestas por el nivel nacional, cada nivel de gobierno tendrá una forma diferente de legitimarse ante sus ciudadanos.
- El incremento de los precios de los minerales y la actual distribución del canon minero ha tenido efectos en los gobiernos locales, entre los que se encuentra, los problemas de planificación, el aumento de la corrupción y los problemas de gobernabilidad local. Al mismo tiempo, han generado a nivel local un aumento de la fragmentación política, lo que implica que los movimientos políticos que llegan al poder cuenta con menor representatividad, es decir, legitimidad de entrada, afectando también a la gobernabilidad local.

En este nuevo escenario, el sector privado no sólo adquiere mayor relevancia en lo económico sino también en lo social, interviniendo en áreas otrora asociadas exclusivamente al papel del Estado. Esta participación en el ámbito social se realiza no sólo a través de mecanismos de privatización y externalización, sino también mediante lo que se considera la responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE/RSC), que se ejercerá de manera directa entre empresas y *stakeholders*, o a través de alianzas público privadas para el desarrollo (APPD), como el denominado PMSP. Es por esta razón, que surge cuestiones tales como ¿cuál es la importancia de este sector para la economía y política peruana? ¿Puede su carácter privilegiado representar la captura del Estado? ¿Cuáles son los principales problemas asociados al sector extractivo a nivel local causantes de los conflictos socioambientales? A todas estas preguntas se intentará responder en el capítulo V.

## **CAPÍTULO V. ¿INFLUENCIA O CAPTURA DEL ESTADO POR EL SECTOR MINERO?**

### **5.1. INTRODUCCIÓN**

Este capítulo pretende dar respuesta al segundo objetivo específico planteado: “Describir el rol del sector minero en la economía y política peruana, así como los impactos de la actividad extractiva y los efectos de los recursos económicos recibidos por concepto de canon minero en la política local”, con el fin de entender y analizar el contexto local en el que se plantea la creación del PMSP. De este modo, este capítulo aborda algunas de las cuestiones planteadas al final del Cap. IV, relacionadas con la importancia que cobra el sector minero a partir de la década de los noventa. Dado que el modelo de desarrollo que se estaba consolidando en el país a través de las políticas neoliberales estaba basado en el crecimiento económico a través de la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente minerales, esto implicaba otorgarle al sector extractivo un papel privilegiado en la economía, pero también en lo político.

Para dar respuesta a este segundo objetivo específico, este capítulo se divide en cuatro apartados. El primer apartado explora, por un lado, la importancia que adquiere la minería no sólo en la economía peruana sino también en el discurso del desarrollo, puesto que las nuevas corrientes teóricas se aproximan a los recursos naturales, ya no como una maldición sino como una oportunidad de desarrollo. Por otro, se explorará la relación del sector empresarial minero no sólo con el Estado, sino también con las comunidades y los gobiernos locales, dado que las empresas mineras ejercen su actividad alejadas de la capital, en zonas principalmente alto-andinas. Un segundo apartado se dedicará a explorar los recursos económicos que llegan por la actividad minera a nivel departamental y local, destacando principalmente cómo su repartición genera mayores desigualdades. Un tercer apartado explora los contextos mineros y los impactos sociales, económicos, culturales y medioambientales que la presencia minera genera en las comunidades y en las poblaciones más cercanas, así como los efectos que tiene en la política local. Por último, se plantean las conclusiones.



## 5.2. LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA EN EL PERÚ

### 5.2.1. La importancia de la minería en el debate del desarrollo

A lo largo de la historia del Perú, la minería ha sido una de las actividades económicas más importantes. Sin embargo, casi siempre ha estado asociada a una imagen negativa, que se encuentra en sus raíces históricas. La minería a gran escala comenzó en el Perú después de los saqueos de los tesoros incas, causando uno de los tratos más exploradores de pueblos indígenas, la “mita”, denominada así al trabajo obligatorio en las minas de oro y plata (Sinnott, Nash, & De la Torre, 2010: 50). De este modo, si bien la minería ha sido importante para la economía del país, no siempre se ha visto como una estrategia de desarrollo.

El papel que juegan los recursos naturales en el crecimiento económico ha estado siempre entre los temas principales de la teoría y práctica del desarrollo. Sin embargo, desde la formulación en 1959 de la tesis de Raúl Prebisch y Hans Singer desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) -en la que se planteaba que los países dependientes de materias primas tenían menos posibilidades para el desarrollo, al depender éstas de los términos de intercambio y de los precios en los mercados internacionales-, muchos países dependientes de materias primas buscaron alternativas para su industrialización. Unido a ello, se encontraban estudios cuantitativos que señalaban que desde 1960, los países dependientes de los recursos naturales habían crecido más lentamente que otros países en desarrollo (Ross, 1999; Sachs & Warner, 1997) y que la explotación de estos recursos tenía una serie de consecuencias en la economía que desembocaba en la llamada tesis de la “maldición de los recursos” (Auty, 1993). Debido a su importancia, esta problemática siempre ha ocupado un lugar de relevancia en las agendas académicas, en organizaciones internacionales, en grupos profesionales y en asociaciones, tales como el Club de Roma<sup>105</sup>.

Será a partir de la implementación de las políticas neoliberales, en la década de los noventa, cuando la estrategia de “crecimiento dirigido por los recursos naturales” o

---

<sup>105</sup> Véase, por ejemplo: Seidman, A. (Ed.). (1975) *Natural Resources and National Welfare. The Case of Copper*. New York, USA: Praeger Publishers; Dorner, P., & El-Shafie, M. A. (Eds.). (1980). *Resources and Development: Natural Resource Policies and Economic Development in an Interdependent World*. Wiscosin: The University of Wiscosin Press.

“*resource-led growth*” comience a cobrar una especial relevancia como motor de desarrollo. Además, al mismo tiempo, se produce la reaparición y éxito a nivel internacional de la corriente de pensamiento teórico neoinstitucionalista, que pondrá nuevamente el acento en el papel que juegan las instituciones en el desarrollo y en el logro de éste a través de la explotación de los recursos naturales (Orihuela, Huaroto, & Paredes, 2014; Perla, 2005; Sinnott et al., 2010). De este modo, a partir de la década del 2000, comienza a hablarse del “nuevo extractivismo”- por contraposición al extractivismo tradicional de décadas anteriores-, en el que el Estado adquiere un papel más relevante en el aprovechamiento de los recursos obtenidos por la explotación minera para la diversificación de la economía y para su empuje (Abembia Ayelazuno, 2014; Gudynas, 2010).

Es así que, este nuevo extractivismo considera el rol que cumplen las instituciones en poder vencer la “maldición de los recursos naturales”<sup>106</sup>, y en convertirse no solo en un motor de crecimiento económico sino en una fuente importante de desarrollo para aquellos países, cuyas economías dependen de la explotación de estos recursos. Esta estrategia ha sido principalmente apoyada por las IFIs, quienes consideran que la explotación de recursos naturales puede ser un importante “motor de crecimiento” para el logro del desarrollo y la reducción de la pobreza<sup>107</sup>. Su apoyo ha ido de la mano de su mayor involucramiento en el sector extractivo, el cual aumentó a partir de la década de los noventa. Así, entre 1994 y 2002, las IFIs han invertido US\$8,5 billones de dólares en las industrias extractivas (Abembia Ayelazuno, 2014: 249). De ahí que, como señalan algunos autores, los recursos naturales no sean ni una maldición ni una

---

<sup>106</sup> La tesis sobre “la maldición de los recursos” o “resource curse” fue desarrollada por Richard Auty en 1993, para explicar por qué los países ricos en recursos naturales, especialmente no renovables, tendían a tener un menor crecimiento económico y resultados de desarrollo peores que los países que no eran ricos en recursos naturales. Entre estas causas, Auty destacaba los problemas para la diversificación económica, la enfermedad holandesa, la volatilidad, la mala gestión de los gobiernos, la corrupción, etc. Recientemente, y con el “nuevo extractivismo” en marcha se han producido casos en el mundo de países que han conseguido lograr un cierto desarrollo gracias a la exportación de sus recursos naturales, como Bostwana o Chile, por lo que finalmente, se ha relativizado que exista per se una maldición de los recursos, sino instituciones públicas que manejan bien sus políticas para el logro de estos objetivos de desarrollo y otras que no.

<sup>107</sup> Ejemplo claro de ello es el interés de la Corporación Financiera Internacional (IFC), que puso en marcha en Cajamarca (Perú) una iniciativa de monitoreo y rendición de cuentas, el Mecanismo Independiente de Monitoreo (MIM) Promoviendo el Buen Gobierno Municipal, para conocer cómo son invertidos los recursos mineros que llegan a los gobiernos locales. Sin embargo, dado que el IFC cuenta con un 5% de participación de la empresa minera Yanacocha, se podría pensar que este interés no está tan centrado en el desarrollo y la promoción de la legitimidad de los gobiernos locales a través del monitoreo y rendición de cuentas, sino en el de mantener la paz social, que permita a las empresas mineras seguir con sus operaciones.

bendición en sí mismos, sino que va a depender de las capacidades de las instituciones, las redes y los agentes para implementar políticas que puedan hacerles superar los problemas que enfrentan los países dependientes de los recursos naturales (Daniele, 2011; Lederman & Maloney, 2007; Orihuela, 2013; Perla, 2005; World Bank, 2006).

Sin embargo, otros autores como Javier Arellano (2008, 2011), señalan que, con este nuevo contexto extractivista, se ha generado en Perú un nuevo paradigma de “política localista”<sup>108</sup>, que tiende a producir una nueva “maldición de los recursos”, materializada en el surgimiento de conflictos a nivel local. Se cuestiona, de este modo, el vínculo existente entre minería y desarrollo, que promueve tanto esta nueva corriente de pensamiento como el mismo nivel nacional de gobierno. Por consiguiente, surgen realidades y discursos, diferentes y contrapuestos, entre los beneficios que supone para el nivel nacional de gobierno la promoción del sector minero, y los problemas que generan la minería y los recursos del canon a nivel local, lo que da lugar a enfrentamientos entre los diferentes niveles de gobierno y a formas más complejas de legitimación en su relación con la ciudadanía.

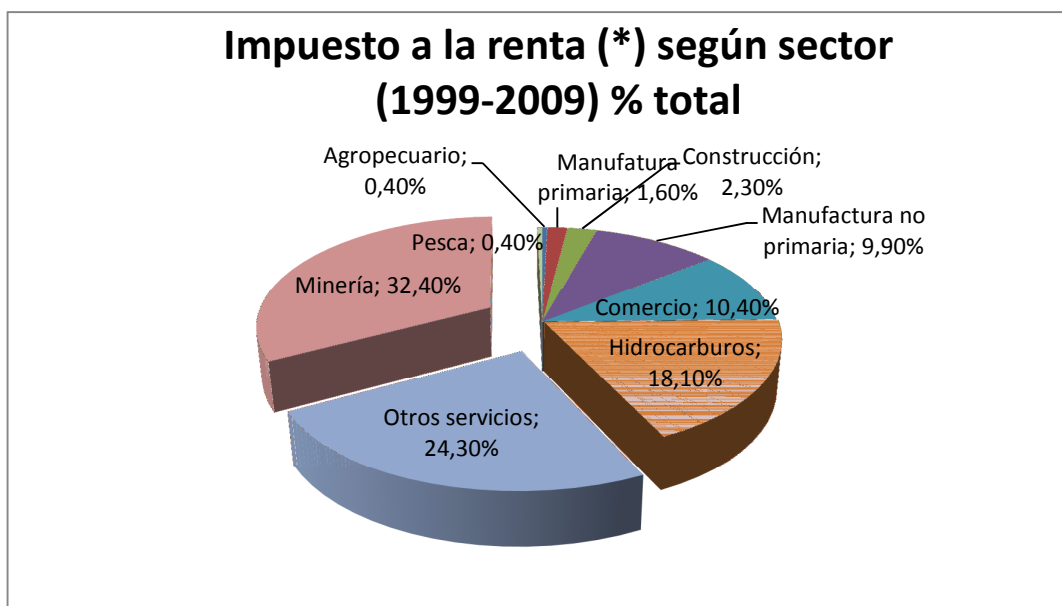
### **5.2.2. La importancia de la minería en la economía peruana**

Con la implementación de políticas neoliberales desde la década de los noventa, a través de las cuales se promovía la inversión extranjera, la minería ha adquirido un protagonismo renovado en el Perú, llegando a representar en el 2012 un “75% de las inversiones totales” (MINEM, 2013: 6) que se realizan en el país, lo que ha tenido como efecto la reprimarización de la economía. Estas políticas de inversión en el sector minero junto con el alza histórica de los precios internacionales de los minerales han ayudado a que, entre el año 2006 y 2010, el Perú se haya convertido en el primer exportador de plata tanto a nivel mundial como a nivel de América Latina (MINEM, 2007, 2008, 2009, 2010a, 2011), y en el 2011 pasara a ser considerado el principal exportador de zinc, estaño, plomo y oro a nivel de América Latina y el segundo exportador de plata y cobre a nivel mundial (MINEM, 2012a).

---

<sup>108</sup> Esta política localista está favorecida por el proceso de descentralización y la transferencia de recursos económicos, a través del canon minero, a los subniveles de gobierno de las zonas donde son explotados estos recursos.

En cuanto a la importancia que tiene este sector en la economía peruana, es indudable que la actividad minera supera a cualquier otra actividad económica en lo que se refiere a generación de divisas o ingresos fiscales para el Estado. El Estado recauda del sector minero los diferentes impuestos<sup>109</sup> que la gravan, así como los pagos por concepto de derecho de vigencia y penalidad<sup>110</sup>, de regalías mineras y aporte voluntario (2007-2011), que son también distribuidos a nivel subnacional (MINEM, 2010a). Esto hace que la carga fiscal de este sector sea mayor a la de cualquier otro sector económico<sup>111</sup> (ver gráfico 7).



**Gráfico 7. Impuesto a la renta según sector económico, porcentaje total (1999-2009).**

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2011)

Nota: (\*) Incluye regularización, regalías mineras, petroleras y gasíferas, aporte voluntario y otras rentas.

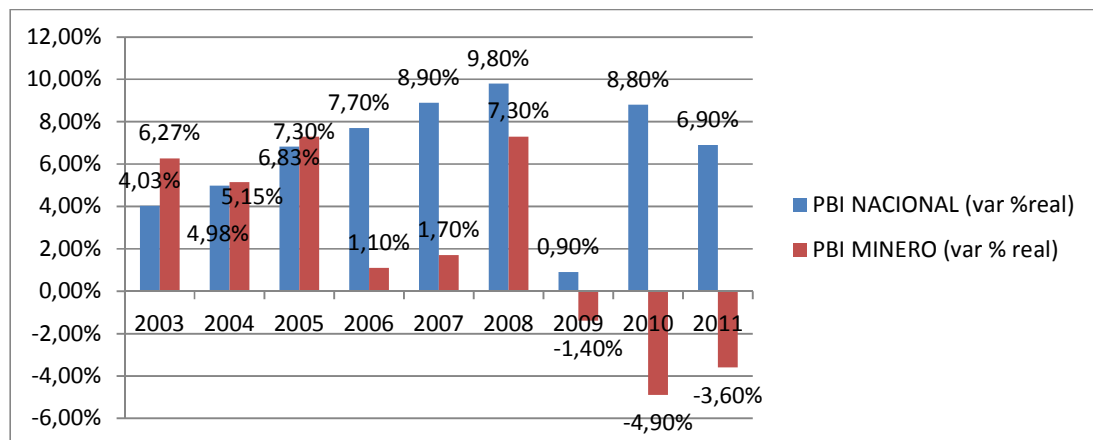
<sup>109</sup> El sector minero contribuye a través de los siguientes impuestos: i) impuesto a la renta; ii) impuesto general a las ventas (IGV); iii) impuesto selectivo al consumo (ISC); iv) aranceles de importación; v) impuesto temporal a los activos netos (ITAN) e, vi) impuestos a las transacciones financieras (ITF) (MINEM, 2010).

<sup>110</sup> El derecho de vigencia es el pago que hacen anualmente todos los titulares mineros para solicitar una concesión minera y mantenerla vigente; adicional a la penalidad a la que pudieran ser pasibles de no haber acreditado producción o inversión mínima al cabo del período determinado por ley. El 75% de lo que se recauda por este derecho de vigencia y penalidad se distribuye a los distritos donde se ubican las concesiones, pero también a las diferentes instituciones del Poder Ejecutivo encargadas del mantenimiento de estas concesiones, es decir, al INGEMMET, al INACC y al MINEM (MINEM, 2011).

<sup>111</sup> Las leyes tributarias impuestas desde los noventa han determinado una baja presión impositiva para la minería. Los impuestos a la renta pagados por las empresas mineras son pequeños en términos relativos y solo superan a los impuestos a la renta pagados por el sector manufacturero a partir del 2005. Es recién en el período 2006-2007, que el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras se incrementa hasta representar un 44-48%, esto debido al incremento de los precios de los minerales y a que Antamina, que es la mayor empresa minera del país, comenzase a pagar el impuesto a la renta después de siete años de haber iniciado la explotación y de haber recuperado su inversión (Castro, A. et al 2008).

De hecho, la carga fiscal de la minería, según el Instituto Peruano de Economía (IPE) (2011), es “5.74 veces mayor que la del resto de los sectores económicos” (p.17), aunque también hay que tener en cuenta que las ganancias por exportación de este sector son muchísimo mayores, y estamos hablando de la explotación de recursos no renovables. Ante esta afirmación, surgen otros estudios que consideran, por el contrario, que esta carga fiscal sigue siendo baja con respecto a lo que deberían estar pagando las empresas mineras, si no contasen con los contratos de estabilidad tributaria firmados en los noventa (A. Castro et al., 2008; CooperAcción, 2007; Mendoza, 2011).

En cuanto a la contribución de este sector al PBI, se aprecia que no es tan relevante. Por ejemplo, en el año 2007, la contribución de la minería al PBI de la economía peruana, en comparación con otros sectores económicos, representó un 1.7%, pasando en el año 2008 a representar un 7,3% del PBI, y descendiendo a partir del 2009 a tasas negativas. Este decrecimiento se explica por una menor exportación del oro y por la caída de los precios de cobre y plomo, principalmente (MINEM, 2013) (ver gráfico 8).



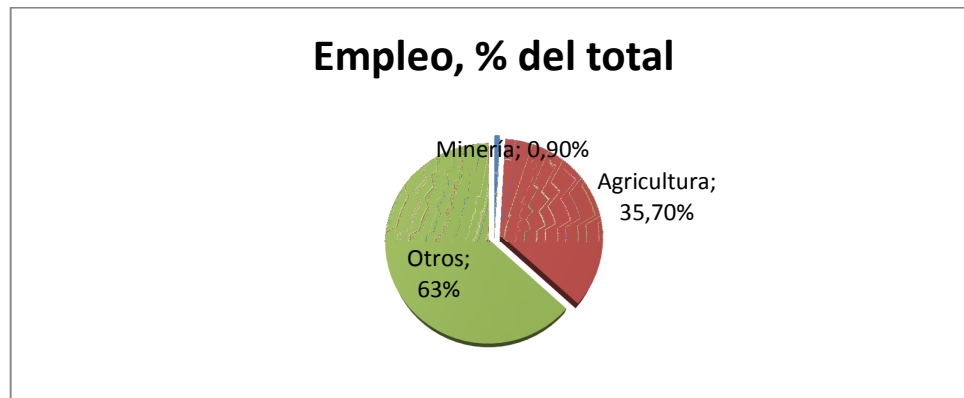
**Gráfico 8. Porcentaje contribución PBI minero a la economía, 2003-2011.**

Fuente: MINEM (2013)

En cuanto a la cantidad de empleo generado por la gran y mediana minería<sup>112</sup>, el uso de una mayor tecnología en las operaciones mineras reduce la necesidad de mano de

<sup>112</sup> La minería en Perú se divide entre grande y mediana, pequeña minería y minería artesanal. La grande y mediana minería está a cargo del nivel nacional de gobierno, mientras que la pequeña minería y minería artesanal depende del nivel regional de gobierno. Existe también un problema importante en el país con la denominada minería informal e ilegal. La minería informal es la que no está regularizada pero cumple con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales. La minería ilegal es aquella que se realiza

obra no cualificada de manera intensiva, a la par que se requiere de mayor mano de obra cualificada. Por esta razón, en comparación con otros sectores de la economía, el sector minero es uno de los que menos mano de obra emplea directamente (ver gráfico 9).



**Gráfico 9. Porcentaje de empleo que proporcionan los diferentes sectores económicos, 2006**  
Fuente: Macroconsult (2008)

Sin embargo, no se conoce realmente cuánto empleo genera este sector indirectamente, dado que una de las consecuencias de la liberalización económica iniciada por Fujimori (1990-2000) fue la flexibilización de las leyes laborales, lo que ha permitido la subcontratación de algunas tareas, que antes eran realizadas por las mismas empresas mineras (Kuramoto & Glave, 2007:542). Es también, por esta razón, que el personal empleado directamente por la propia empresa minera se ha reducido dramáticamente.

Pero, sin duda, y debido a la importancia que la minería tiene para la economía peruana, especialmente por los importantes ingresos económicos que genera, este sector ha conseguido hacerse con una posición de privilegio en sus negociaciones con el Estado. Esta posición privilegiada si bien no es nueva, cobra especial relevancia a partir de la década de los noventa cuando, fruto de la liberalización económica y la aplicación de políticas neoliberales, se favoreció la atracción de la inversión minera a través de leyes y políticas ventajosas para la minería. Entre éstas, se encontraban importantes reducciones en los estándares ambientales y la aplicación de contratos de estabilidad tributaria, que no podían ser cambiados sin el consentimiento de las empresas mineras (Arellano-Yanguas, 2011).

---

en los espacios prohibidos y que además usa equipos y maquinaria que no corresponde con su categoría, generalmente, considerada pequeña minería o minería artesanal.

Además, la Constitución de 1993 privilegió el papel del sector privado y de un modelo económico neoliberal, que otorgaba mayor poder al sector privado en detrimento de la pérdida del poder del Estado<sup>113</sup>. Algunos de los beneficios que obtienen estas empresas mineras son de acuerdo al Anuario Minero del MINEM (2013:10):

- Contratos de estabilidad jurídica firmados con el Estado en la década de los noventa y garantizados por la Constitución Política del Perú de 1993;
- Libre disposición de divisas y remesas al exterior;
- Solución de eventuales conflictos a través del arbitraje nacional o internacional;
- Estabilidad del régimen tributario general (impuesto a la renta, derechos arancelarios, impuesto a las ventas);
- No existe discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros (garantizado por la Constitución de 1993);
- Devolución anticipada de IGV y depreciación acelerada;
- Garantía para la propiedad privada;
- Libertad para adquirir acciones a nacionales;
- Libertad para acceder al crédito interno y externo;
- Libertad para remesar regalías y utilidades;
- Libre transferencia de capitales;
- Libre acceso a las concesiones mineras, a nacionales y extranjeros. Por excepción, los extranjeros dentro de los 50 km de la línea de frontera requieren autorización mediante Decreto Supremo;
- Transparencia en la información;
- Irrevocabilidad de la concesión (salvo que incumpla con sus obligaciones determinada por la Ley General de Minería-Texto Único Ordenado (TUO)).

### **5.2.3. El sector empresarial minero y su relación con el Estado, las comunidades campesinas y los gobiernos locales**

En este nuevo contexto, en el que el Perú basa su modelo de desarrollo en la explotación de recursos naturales y en la atracción de inversión extranjera, el sector empresarial y especialmente el minero se han convertido en un grupo de interés con gran poder que ocupa un asiento privilegiado en las negociaciones con el Estado, en las

---

<sup>113</sup> Antes de la llegada de Fujimori, muchas de las empresas habían sido nacionalizadas con el gobierno militar de Velasco Alvarado (1986-1975) y el Estado realizaba actividades económicas en sectores estratégicos de la economía. Con la liberalización de la economía en la década de los noventa, se privatizó la mayor parte de los sectores económicos. Para garantizar que no hubiese vuelta atrás, la Constitución de 1993 dejaba claramente expreso que el papel del Estado en la actividad empresarial tenía un carácter subsidiario, el cual podía llevarse a cabo sólo por razones de alto interés público y autorizado por Ley expresa. La pérdida de poder económico del Estado implica también pérdida de poder político.

que si bien este sector no define la política estatal, puede influenciarla fuertemente (Damonte Valencia, 2014: 48; Durand, 2005). Como señala Francisco Durand (2005):

La transformación de la base económica por efecto de las políticas neoliberales y la globalización ha tenido como consecuencia la reconfiguración del mapa social, y eso, a su vez hace que el poder económico fortalecido, se traduzca más fácilmente en acceso e influencia política. (p.199)

Y esta influencia política del sector privado puede transformarse en captura del Estado cuando, según Hellman y Kaufmann (2001), se producen intentos por parte de las empresas para “influir en la formulación de las leyes, políticas públicas y reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos-con carácter privado-a los funcionarios públicos” (p.34), siendo finalmente esta captura del Estado no un síntoma, sino una causa fundamental en la mala gestión del gobierno.

Dado que resulta complicado mostrar que se trata de una captura del Estado, en el sentido arriba mencionado, se usará el término “influencia política”. Esta influencia política por parte del sector minero se observa más claramente con el segundo gobierno de Alán García (2006-2011), a través de una serie de hechos entre los que se destaca: i) la creación del PMSP; ii) la publicación de una serie de leyes favorecedoras de la inversión a través de Decretos Supremos y Decretos de Urgencia, que ponían en peligro los derechos sobre las tierras de las poblaciones indígenas de la selva, y iii) el traspaso de funciones de supervisión minera del OSINERGMIN (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería) al OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) dependiente del Ministerio del Ambiente (MINAM).

La creación del PMSP se llevó a cabo en detrimento de la imposición de un nuevo gravamen al sector minero. Los altos precios internacionales de los minerales, que empezaban a despuntar hacia el año 2003, ponían en una clara situación de desventaja al Estado peruano, en cuanto a la relación entre los tributos pagados por el sector minero y los beneficios conseguidos por este mismo, puesto que muchas de las empresas mineras que habían llegado en la década de los noventa disfrutaban de contratos de estabilidad tributaria. El debate sobre la posibilidad de cambiar los contratos de estabilidad tributaria y, por ende, las reglas de juego con la minería estaba abierto, dado que las



condiciones sociales, políticas y económicas del país eran ahora distintas<sup>114</sup>. Sin embargo, el electo Presidente Alán García decidió convenir con el sector minero, la creación del PMSP a fines del 2006, en lugar de aplicar un nuevo gravamen a las sobreganancias mineras.

Un segundo evento que manifestó la “influencia política” del sector minero en el gobierno nacional durante el período 2006-2011, se produjo durante la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Perú. El Presidente García, haciendo uso de los poderes extraordinarios que le había otorgado el Congreso, promulgó una serie de leyes, a través de decretos supremos y decretos de urgencia, favorecedoras de la inversión extractiva en zona de selva. Esto fue cuestionado por las poblaciones indígenas que habitan esos territorios, ya que ponía en peligro lo que ellos consideraban su hábitat natural. Todo ello desembocó en el 2009 en uno de los conflictos más graves del gobierno de García: Bagua.

Por último, y debido a las negociaciones de este mismo TLC entre Perú y Estados Unidos, se creó en el año 2008 el OEFA, el Organismo de Evaluación Fiscal y Ambiental adscrito al MINAM. Al poco de su creación, en el año 2010 y aún sin funcionar a pleno rendimiento, García promovió el traspaso de competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA. El OSINERGMIN es creado en la década de los noventa como un organismo regulador para supervisar la inversión privada y evitar tanto la captura por intereses privados como la politización por parte del Estado. Los organismos reguladores de la inversión privada son organismos públicos descentralizados adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera ("Ley N. 27332. Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos," 2000:art.2). Este tipo de autonomías son de las que carece el OEFA, dado que es un

---

<sup>114</sup> Recordemos que parte de las jugosas ventajas que se ofrecieron para atraer a la inversión extranjera, principalmente, minera, se debieron a que el Perú se encontraba a inicios de los noventa en una situación crítica, con una guerra interna, una crisis económica con hiperinflación y una importante deuda externa. Este panorama era muy distinto en la década de los 2000, donde existía estabilidad política, económica y social, ya que se había detenido a los principales líderes de los grupos terroristas de Sendero Luminoso y el MRTA, y el país había abrazado la democracia; se había reducido la hiperinflación, a pesar de que a fines de la década de los noventa, el país había entrado en recesión, recuperándose económicamente durante el gobierno de Toledo.

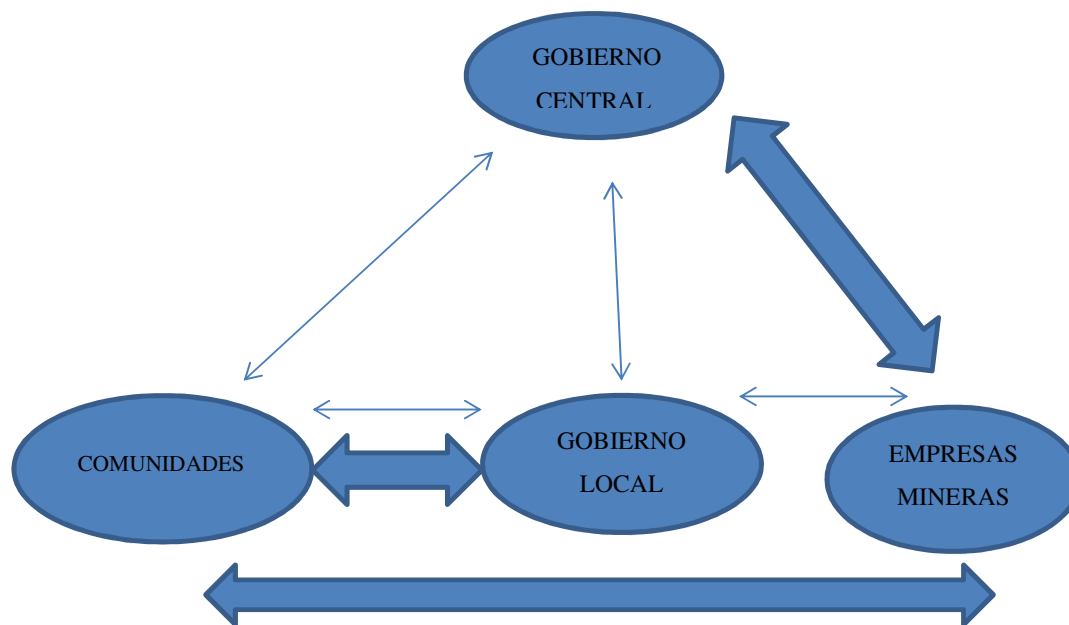
organismo público técnico especializado, que depende solamente del presupuesto que le asigne el MINAM. Esta situación tiene una doble consecuencia. Por un lado, este organismo, que ahora se encargaría de la fiscalización ambiental del sector minero, quedaba expuesto a una mayor injerencia política, pero también empresarial. Por otro lado, dado que no contaba aún con las capacidades técnicas, ni con autonomía financiera y económica, con la que cuenta un organismo regulador, tenía más probabilidades de realizar su labor con menor eficiencia y eficacia. Esto beneficiaba a las empresas mineras pero restaba credibilidad al Estado ante las poblaciones, ya que el OEFA no sólo requería de tiempo para poder llevar a cabo sus labores de fiscalización sino que, como mencionado, contaría con menos recursos para realizar su trabajo, ya que dependería del presupuesto asignado por su sector, es decir, por el Ministerio del Ambiente. Este traspaso ponía en peligro no solo la legitimidad del Estado, sino también la gobernabilidad democrática a nivel local (Rodríguez Nuño de la Rosa, 2010).

Por consiguiente, esta relación directa del Estado con las empresas mineras, terminaba asignando a los funcionarios, especialmente a los de aquellas instituciones relacionadas con el sector minero, el papel de convertirse en un instrumento, “comprometido y subordinado, a los intereses de este sector y no tanto al fortalecimiento del Estado” (Damonte Valencia, 2014: 46), contribuyendo así a la conformación de lo que algunos autores denominan “Estado minero” (Damonte Valencia, 2014; Orihuela, 2013). Este “Estado minero”, sin embargo, no mantiene relaciones directas con las poblaciones locales, quienes perciben más claramente la estrecha alianza entre éste y el sector minero. Ello influye en la pérdida de legitimidad del Estado y en la posibilidad de surgimiento de conflictos, dado que no existe un canal directo y efectivo de comunicación entre estas poblaciones y el Estado, donde sus quejas y demandas sean escuchadas y defendidas.

Por el contrario, las empresas mineras sí han establecido relaciones directas con las Comunidades, especialmente, con aquellas que se encuentran dentro de su zona de influencia directa. A través de los programas de responsabilidad social empresarial (RSE), las empresas mineras se encargan de que la población aledaña a sus operaciones

no tenga motivos para que estalle el conflicto y detengan sus operaciones<sup>115</sup>. Estas Comunidades, a su vez, se vuelven dependientes de la empresa minera, como proveedora de sus necesidades, dada la ausencia o lejanía percibida por la población del Estado, y donde los gobiernos locales tienen importantes limitaciones para ser los proveedores de bienes y servicios públicos. Por lo tanto, surgen relaciones clientelares entre empresa minera y Comunidades.

Las empresas mineras, por otro lado, no tienen tanta relación con los gobiernos subnacionales, dado que ya cuentan con el respaldo del gobierno central y de las comunidades con las que trabajan directamente. Además, debido a la naturaleza de gran parte de los gobiernos subnacionales, en gran medida clientelares, las empresas mineras intentan, por un lado, reducir su vinculación con estos gobiernos para no convertirse en instrumentos electoralistas (E-1, 4 de marzo 2014). Pero, las empresas mineras tienen también su propia agenda de legitimación con respecto a las Comunidades de su zona de influencia, dado que su interés es mantener la paz social (ver gráfico 10).



**Gráfico 10. Mapa de relaciones, fuertes y débiles, entre los diferentes actores.**

Fuente: Elaboración propia

<sup>115</sup> Dado que las pérdidas por el paro de las operaciones de las empresas mineras son altas, la población sabe que detener o amenazar con detener las operaciones les da poder de negociación.

### 5.3. LOS RECURSOS MINEROS TRANSFERIDOS AL GOBIERNO LOCAL Y SUS PROBLEMÁTICAS

Si bien se ha visto en el apartado anterior la importancia del sector minero en la economía peruana, la percepción de su importancia como motor de desarrollo va perdiendo fuerza según se va descendiendo de nivel de gobierno, inclusive si se realizan transferencias económicas a estos subniveles procedentes de los ingresos que genera la minería.

Las principales transferencias realizadas a los gobiernos locales se realizan a través del denominado canon minero, las regalías, el derecho de vigencia y penalidad. También se realizan transferencias a través de aportes voluntarios, como el PMSP, aunque los recursos de éste último permanecen con la empresa minera o su asociación civil, y sólo se realizan transferencias al gobierno local para la compra de bienes o realización de algún proyectos, parte de estos recursos se dirigen directamente a las arcas de estos gobiernos.

#### 5.3.1. Ley del Canon minero

El canon minero fue creado por la *Ley General de Minería* mediante DS N.014-92-EM y DS N.88-95-EF, de aplicación en ese entonces solo para los gobiernos locales desde el año 1996. A partir del 2001, los cambios que se producen en la Ley beneficiarán a los departamentos y desde el 2003 también a los gobiernos regionales. El canon minero destinado a subniveles de gobierno corresponde al 50% del impuesto a la renta de tercera categoría<sup>116</sup> de las empresas que recauda el nivel nacional, es decir, se aplica sobre las utilidades generadas en el ejercicio correspondiente, lo que supone que este monto varía todos los años. Por lo tanto, el canon minero no es un mecanismo compensatorio por la explotación de recursos no renovables, sino como señala Manuel Glave (2007) es “un mecanismo de distribución de la renta generada por la explotación de los recursos generales” (p.170). La actual distribución del canon está vigente desde el año 2005 y los montos transferidos si no son gastados por las instancias públicas

---

<sup>116</sup> Antes del 2003, este porcentaje era de un 20%. Para más información, véase: <http://www.snmpe.org.pe/pdf/183/que-es-el-canon-minero.pdf>

subnacionales no revierten al Estado, sino que quedan en las cuentas de los gobiernos subnacionales (ver tabla 17).

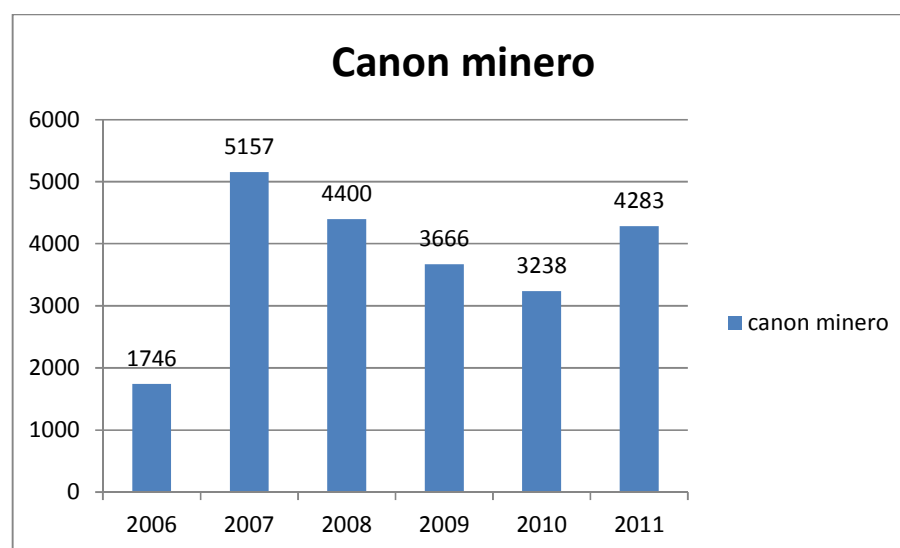
**Tabla 17. Criterios de distribución del canon minero.**

CANON MINERO (50% IMPUESTO A LA RENTA)	Porcentaje	Beneficiarios	Criterios de distribución
	10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos.	Si existe más de una municipalidad, los recursos se distribuyen en partes iguales.
	25%	Municipalidades provinciales donde se explote el recurso natural	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	40%	Municipios del departamento donde se explote el recurso natural.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	25%	Gobierno Regional.	20% Gobierno Regional 5% Universidad Regional

Fuente: Página web del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en:

[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454&Itemid=100959](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=100959)

Los recursos de canon minero son los más importantes. Desde el año 2006, se permite que los GR y GL utilicen hasta el 20% de los recursos provenientes del canon para el mantenimiento de infraestructura generada por proyectos de impacto regional y local. Asimismo, de ese porcentaje se podrá destinar el 5% a la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública (PIP), que se enmarquen en los respectivos planes de desarrollo concertado (IFC, 2009; "Ley N. 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006," 2006). Los recursos transferidos a los subniveles de gobierno por concepto de canon minero en miles de millones de soles durante el período 2006-2011, fue el siguiente (ver gráfico 11):



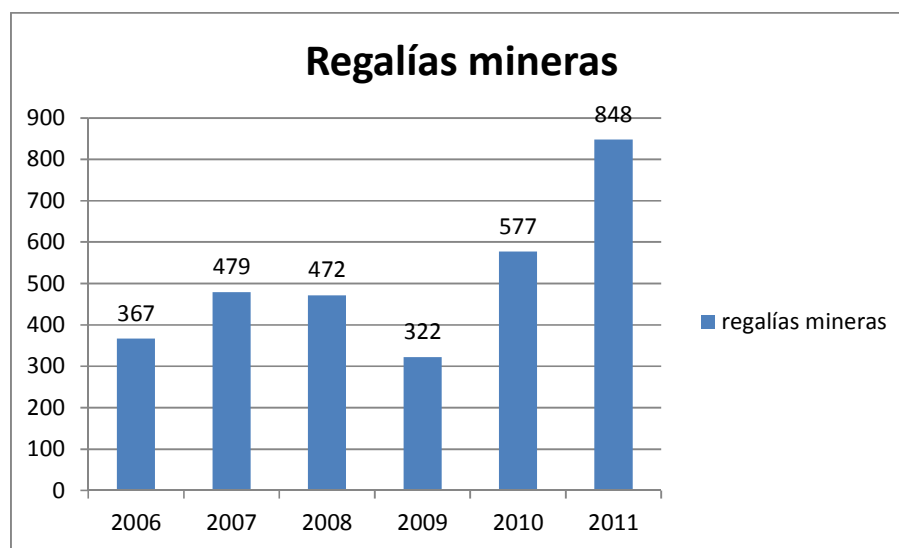
**Gráfico 11. Transferencias por canon minero, miles de millones de soles (s/MM), 2006-2011.**

Fuente: MINEM (2013)

### 5.3.2. Regalías mineras

La regalía minera es una contraprestación económica que se establece en el año 2004 a través de la Ley de Regalías Mineras, Ley 28258, y por la cual los titulares o cesionarios de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. La regalía es un gravamen que afecta porcentualmente el valor de las ventas de los minerales extraídos; es decir, se impone sobre las ventas y no sobre las utilidades. El monto imponible sería entre 1% y 3% del valor de las ventas de los concentrados o sus equivalentes, de acuerdo con el volumen de las mismas. Es decir, las regalías obligan a pagar más a aquellas empresas que venden más (Glave & Kuramoto, 2007).

Dado que muchas de las empresas que llegaron al país en la década de los noventa, disfrutaban aún de los contratos de estabilidad tributaria, las regalías solo se obtienen de aquellas empresas que se instalaron en el Perú a mediados de la década 2000. Las regalías mineras que se distribuyeron a los subniveles de gobierno durante el período 2006-2011 en miles de millones (s/MM) fueron (ver gráfico 12):



**Gráfico 12. Transferencias por concepto de regalías mineras (s/MM), 2006-2011.**

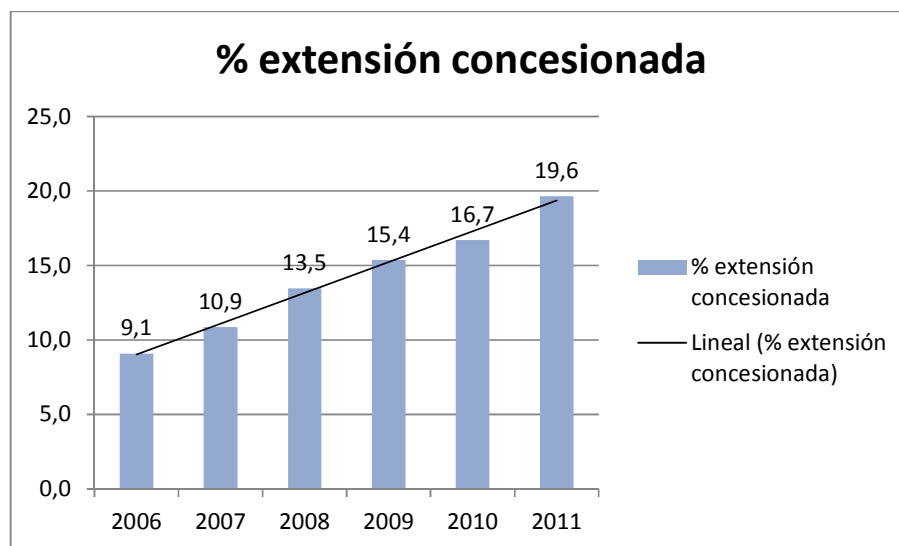
Fuente: MINEM (2013)

### 5.3.3. Derecho de Vigencia y penalidad

El otro concepto relevante para la redistribución subnacional es el llamado "derecho de vigencia y penalidad" minero. Este es el pago que realizan los propietarios de concesiones mineras por cada hectárea concesionada. Es un monto fijo y varía según la clasificación de la concesión. El 75% de los montos recaudados por este derecho se distribuye a los distritos donde se ubican las concesiones (MINEM, 2013). La manera de distribuirlo es la siguiente: 20% para las provincias donde se ubica el derecho minero; 20% para los distritos donde se ubica el derecho minero; 35% para los distritos calificados como de extrema pobreza del departamento donde se ubica el derecho minero; 25% restante para las instituciones estatales (10% para el INACC; 10% para el INGEMMET y el 5% para el MINEM).

Los montos del derecho de vigencia son significativamente menores que los del canon minero (Barrantes, 2005: 27). Estos derechos de vigencia son sobre el subsuelo no sobre la superficie, por lo que cualquiera que quiera hacer minería y tenga concesiones debe contar primero con la autorización por el uso del terreno superficial y, adicionalmente, debe aprobar los estudios ambientales para las actividades de exploración, explotación o beneficio de minerales (MINEM, 2012a).

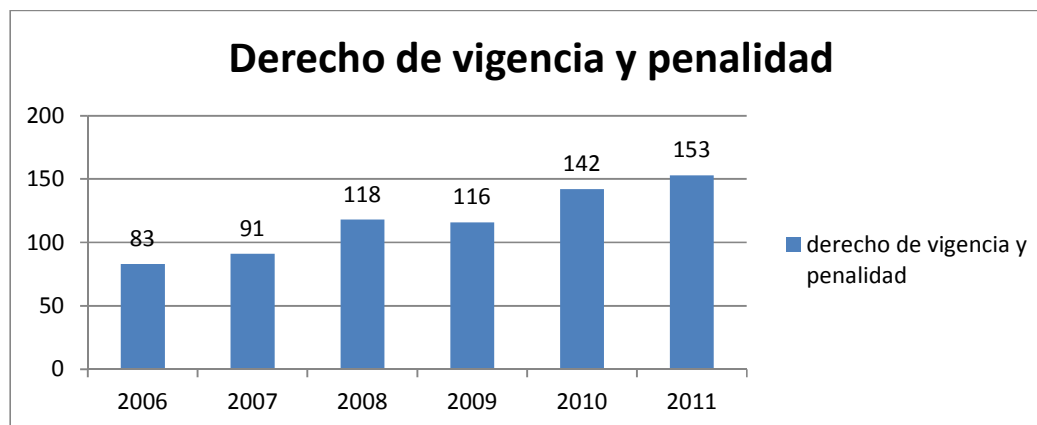
Según el Anuario del MINEM del 2011 (2012a:12), en ese mismo año existían 39,448 concesiones mineras vigentes, lo que abarcaba una superficie de más de 24 millones de hectáreas y equivalía a un 19.6% de extensión de territorio nacional concesionado a la minería. El 57% se encontraba restringido a la actividad minera por tratarse de zonas protegidas. De este modo, vemos que la evolución del porcentaje de territorio concesionado a la minería durante el período 2006-2011 ha ido en aumento (ver gráfico 13).



**Gráfico 13. Porcentaje de territorio nacional concesionado a la minería, 2006-2011**

Fuente: Elaboración propia en base a Grufides et al (2014)

Las transferencias por concepto de derecho de vigencia y penalidad que se realizaron a los subniveles de gobierno durante el período 2006-2011 en miles de millones de soles (s/MM) fueron (ver gráfico 14):

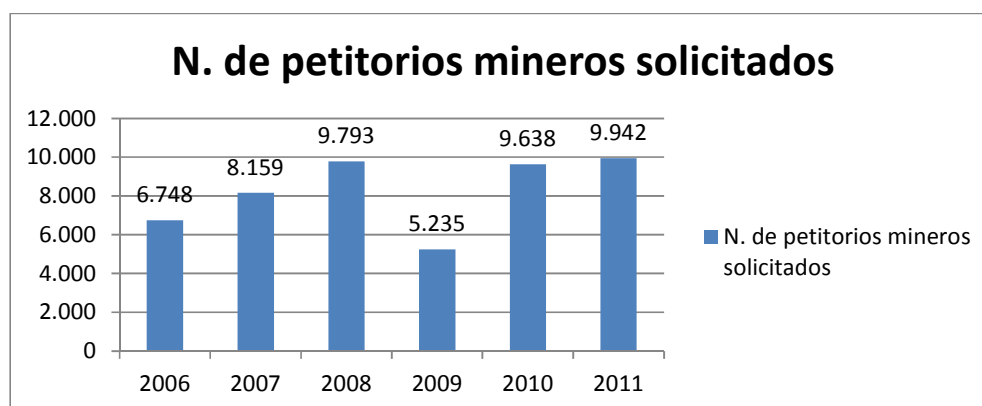


**Gráfico 14. Transferencias por concepto de derecho de vigencia y penalidad (s/MM), 2006-2011.**

Fuente: MINEM (2013)

En cuanto a los petitorios solicitados desde el período 2006 al 2011, es decir, las solicitudes recibidas para obtener el título de concesión minera de una determinada área dentro del territorio nacional ha experimentado un incremento, salvo por el año 2009 cuando se sintió en el país los efectos de la crisis financiera internacional (ver gráfico 15).



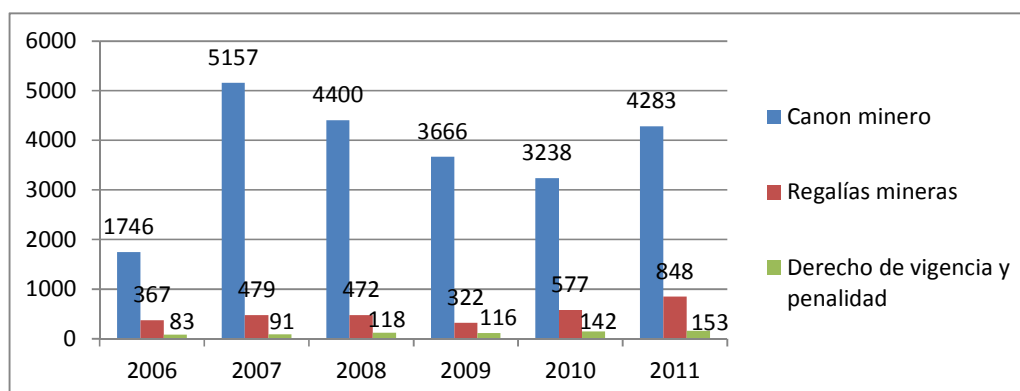


**Gráfico 15. Número de petitorios solicitados, 2006-2011.**

Fuente: MINEM (2013)

#### 5.3.4. Distribución de recursos generados por la minería a nivel departamental y local.

Uno de los principales efectos que ha generado la transferencia de recursos provenientes de la minería a nivel local ha sido la desigualdad, no sólo a nivel vertical, entre diferentes niveles de gobierno, sino también a nivel horizontal, entre provincias o distritos de un mismo departamento. Las transferencias por concepto de canon minero, regalías y derecho de vigencia a los subniveles de gobierno durante el período 2006-2011 muestran que la mayor parte de los recursos transferidos provienen del canon minero, siendo el 2007 el año con mayor cantidad de recursos transferidos (ver gráfico 16).



**Gráfico 16. Transferencias a los subniveles de gobierno de recursos de canon minero, regalías mineras y derecho de vigencia en s/MM, 2006-2011.**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINEM (2013)

Sin embargo, para tener una idea más clara de esta distribución es importante observar cómo se realiza a nivel departamental pero, especialmente, a nivel local - provincial y distrital-. Para ello, se presenta a continuación el canon minero que reciben todos los departamentos del Perú, para analizar, posteriormente, cómo se distribuyen los recursos a nivel local en el departamento de Ancash. Ello nos proporcionará una mejor imagen de la desigual distribución de esta transferencia y los problemas que se generan a este nivel de gobierno (ver gráfico 17, 18, 19).

Como puede verse en el gráfico 17, el departamento que más transferencias mineras recibe es el de Ancash, con algo más de s/5,500 millones de soles durante el período 2006-2011.

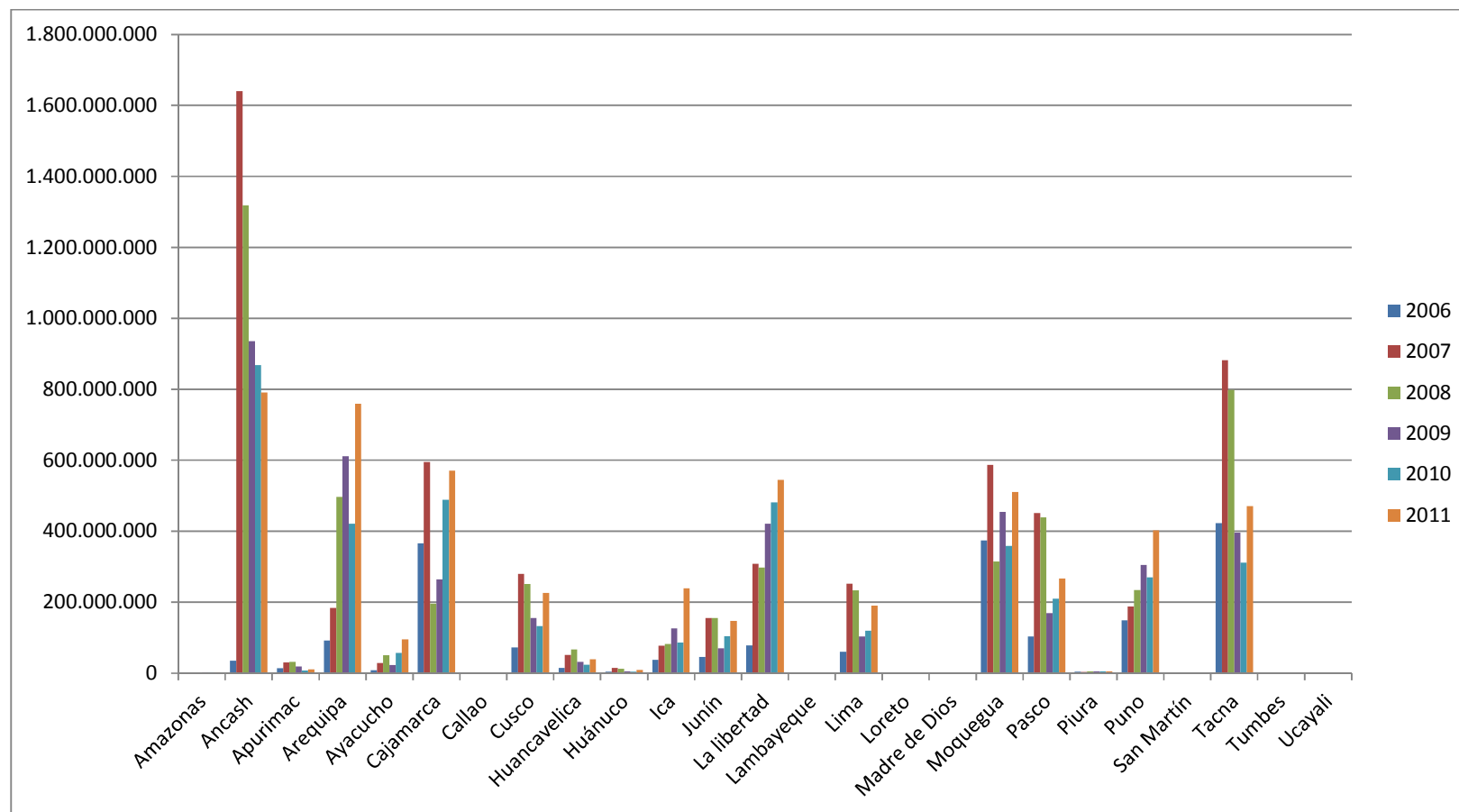
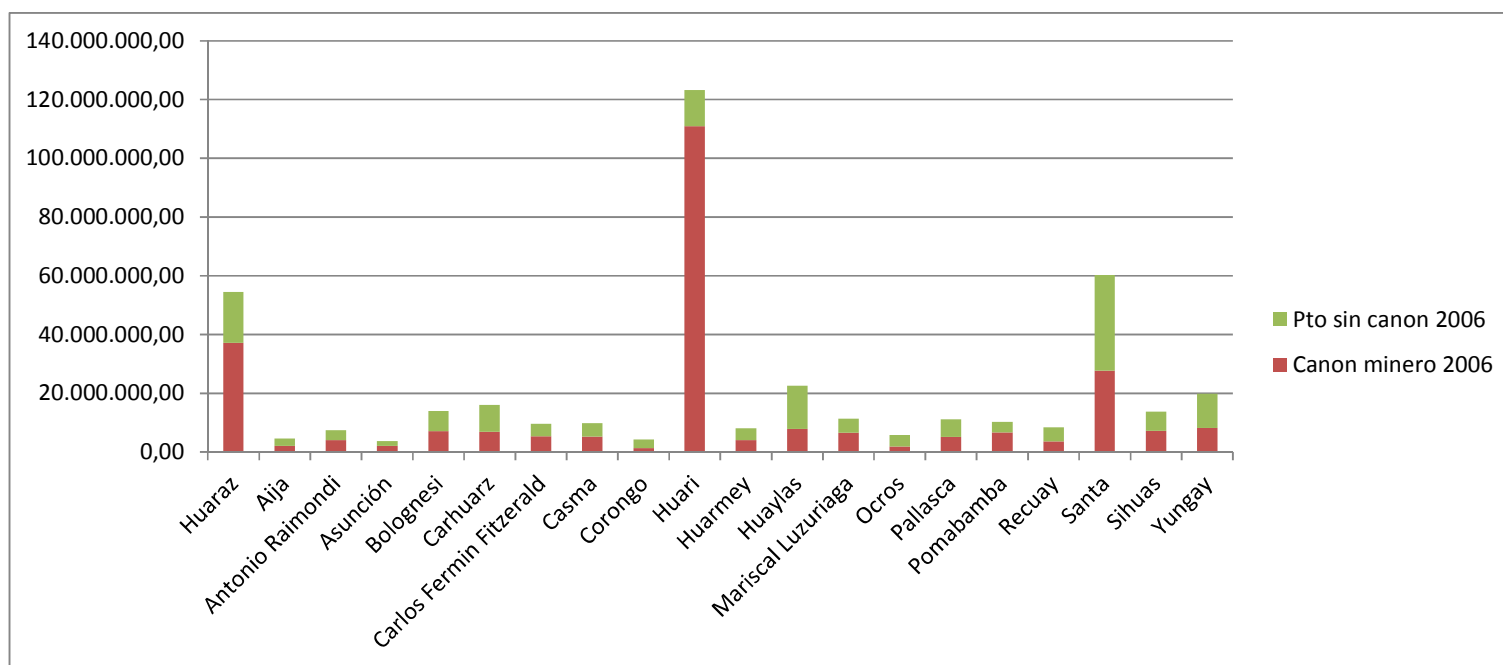


Gráfico 17. Distribución departamental de canon minero, regalías mineras, y derecho de vigencia y penalidad, en s/., 2006-2011.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINEM (2013)

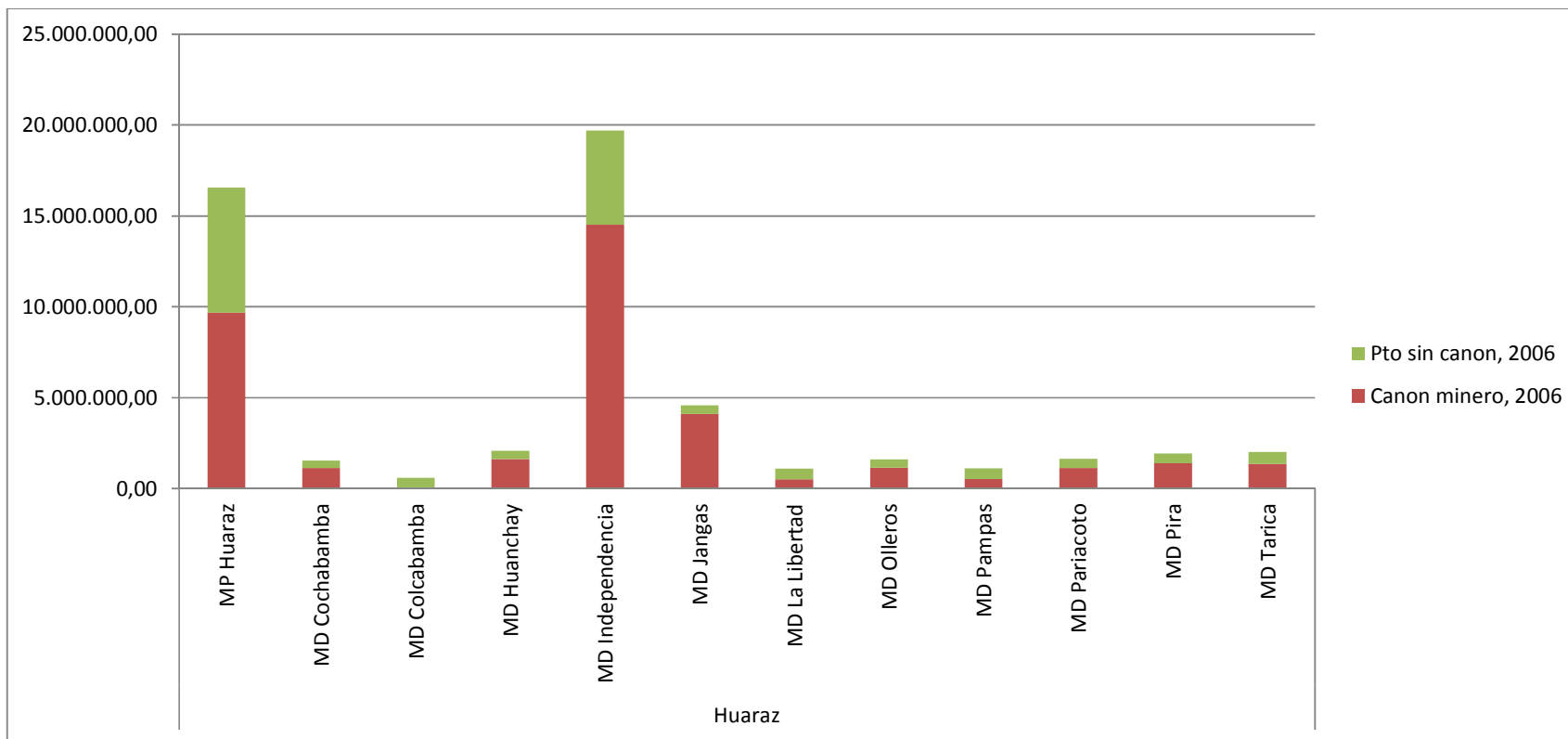
Sin embargo, al analizar la distribución de canon minero que reciben las provincias del departamento de Ancash para el 2006 (ver gráfico 18), se observa que las provincias de Huari, Huaraz y Santa son las que reciben mayor canon minero, siendo Huari la que recibe la mayor parte de las transferencias por concepto de canon minero.



**Gráfico 18. Distribución de presupuesto y canon por provincias, departamento de Ancash, 2006.**

Fuente: Elaboración propia en base a datos MEF, SIAF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Esto implica mayores desigualdades dentro del mismo departamento, es decir, entre provincias y también entre distritos (ver gráfico 19), donde para la provincia de Huaraz, se observa que solo los distritos de Independencia y el de Jangas, junto con la municipalidad provincial de Huaraz, son los que reciben más recursos por concepto de canon.



**Gráfico 19. Distribución de canon por distritos en la provincia de Huaraz, 2006.**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF, SIAF. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferecias/gl/default.aspx>

Esta desigual distribución de los recursos a nivel local es una de las razones por las cuales la minería no es percibida de igual manera a este nivel de gobierno, ya que sólo unas pocas provincias y distritos se benefician realmente de esta actividad, siendo esta desigual distribución de los recursos mineros, una de las principales causas de conflicto (Himley, 2013).

Por otro lado, aquellos distritos que más canon minero reciben tienen también más problemas para poder gastarlo en el período de un año. A este hecho se le añade la incertidumbre, puesto que los montos varían cada año, dependiendo de los precios internacionales de los minerales. Esto hace que sea más difícil para estas municipalidades planificar de antemano. Además, hay que tener en cuenta que los recursos de canon minero solo pueden ser utilizados para gastos de capital, lo que ha sido interpretado como infraestructura. Esto supone que los gastos corrientes son mucho menores, por lo que la Municipalidad tiene que manejar ahora una mayor cantidad de recursos económicos y hacer proyectos, con la misma cantidad de personal e iguales salarios. Por lo tanto, esta llegada de cuantiosos recursos económicos procedentes de la minería ha incrementado también la corrupción, generando cierto malestar entre la población. Esto nos lleva a explorar las diferentes razones que se esconden bajo el malestar de los pobladores y que, en muchos casos, desemboca en los denominados *conflictos socioambientales*.

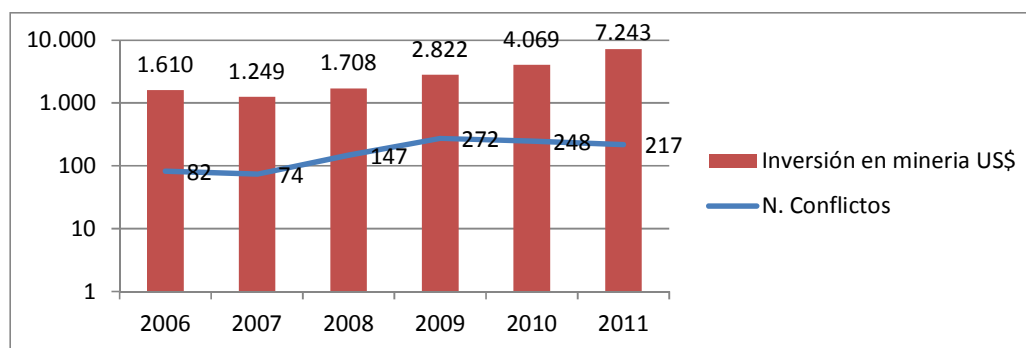
#### **5.4. CONTEXTOS MINEROS Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES**

El término *conflictos socioambientales* fue acuñado por la Defensoría del Pueblo para definir aquellos conflictos que se producían en entornos extractivos y que tenían como causa los recursos naturales. Sin embargo, bajo esta terminología se esconden otras causas, que tienen sus orígenes tanto en la acción y efectos gubernamentales como en la acción y efectos que produce la presencia minera en la población y en la política local. Javier Arellano (2008) los resume de esta manera:

Los conflictos socioambientales esconden un conjunto más complejo de razones y agravios que explican su irrupción: a) el malestar social generado por la coexistencia de gigantescas operaciones mineras e importantes niveles de pobreza; b) la falta de capacidad del Estado para regular la minería y hacer cumplir sus

propias normas; y c) el convencimiento popular de que el gobierno defiende los intereses de las empresas mineras, antes que los derechos de sus ciudadanos. (p.80)

Estos conflictos socioambientales se han incrementado durante el período 2006-2011 (ver gráfico 20), el cual coincide con el período de mayor recaudación por concepto de canon minero en el país y de implementación del PMSP, lo que implica cuestionarnos sobre los problemas que causan estos conflictos y que afectan no solo la gobernabilidad democrática sino también la legitimidad del Estado.



**Gráfico 20. Incremento de conflictos en relación a incremento de recursos por canon minero en US/M., 2006-2011.**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Grufides, CooperAcción y Fedepaz (2014).

Es así que el discurso promovido por el nivel nacional de gobierno, “minería es desarrollo”, no parece ser tan claro según vamos acercándonos a las zonas más afectadas por la actividad minera, ya que los beneficios de la minería van reduciéndose según descendemos al nivel local. Es a este nivel, donde los efectos e impactos de la actividad minera son más notorios (Carrington & Pereira, 2011), lo que no implica que también a este nivel se generen partidarios y detractores de esta actividad.

#### **5.4.1. El impacto de la minería en las comunidades locales**

Si bien es verdad que estos conflictos surgen, en muchos casos, por diversidad de intereses, percepciones, expectativas de las comunidades con respecto a la llegada de la empresa minera, también la minería tiene una serie de efectos en el entorno, que genera un serio impacto en las poblaciones o comunidades locales. Uno de los impactos más importantes de la minería sobre estas poblaciones es su influencia en la modificación de tradiciones, costumbres y, en general, las formas de vida de las comunidades

(Carrington & Pereira, 2011; Robles Mendoza, 2003). Como señala Anthony Bebbington (2007):

La nueva minería constituye una forma de expansión capitalista que tiende a transformar las tendencias de desarrollo en los territorios rurales donde se da esta minería. Sobre todo, transforma los medios y las estrategias de vida de las poblaciones de estas zonas, las relaciones sociales dentro de estas poblaciones y las formas de gobernanza del medio ambiente en estos territorios. (p.65)

Sin embargo, una de las causas más frecuentes del malestar de la población local por la presencia minera son las grandes expectativas laborales, que genera su llegada y la poca materialización de éstas. La minería moderna no requiere de un uso extensivo de mano de obra tras la fase de instalación, lo que implica que el número de puestos de trabajo directos que la minería moderna genera se va reduciendo según va avanzando la puesta en operación, requiriendo en sus últimas fases mano de obra más cualificada. Esta mano de obra cualificada, por lo general, no se encuentra en las zonas mineras de explotación, ya que éstas son zonas alto-andinas, pobladas en su mayoría por comunidades campesinas que viven de la agricultura y ganadería, y cuentan con escasos recursos económicos y educativos. Las zonas urbanas alto-andinas sí pueden ser, por el contrario, una fuente de mano de obra para la empresa minera, ya que en estas zonas suele encontrarse mano de obra más cualificada, por lo que aquí comienzan a gestarse una serie de diferencias sociales, entre aquellos pobladores que trabajan para la mina y los que no, produciendo no sólo mayores desigualdades económicas y sociales, sino una fractura social entre los “mineros” y los “antimineros”.

De igual manera, la llegada de la minería promueve la aparición de mano de obra de otros departamentos en busca de trabajo en la mina que, en caso de no conseguirlo, se queda en la zona conformando un sector marginal, sin trabajo y sin recursos de vida, obligado a subemplearse en las distintas actividades agrícolas o de servicios, o a entrar en la informalidad comercial y hasta en la delincuencia. Con ello, se incrementa en estas zonas la inseguridad, la violencia y la delincuencia (Robles Mendoza, 2003).

Otra de las causas de conflicto se encuentra en el mismo uso de los recursos naturales. Dado que el empleo en la empresa minera no es una opción viable para muchos de estos pobladores, deben preservar sus recursos básicos, es decir, la tierra y el



agua, para la realización de sus principales actividades económicas: la agricultura y ganadería. El impacto de la minería en el medio ambiente es claro, y aunque muchas de estas empresas trabajan bajo estándares internacionales de contaminación ambiental, siempre existe un mayor o menor impacto en el ambiente y en las poblaciones (CooperAcción, 2000; Robles Mendoza, 2003; Sinnott et al., 2010: 47-53).

Sin embargo, lo más destacado en relación a estos recursos es que la moderna minería requiere de grandes extensiones de tierra y de agua para su funcionamiento, lo que pone en peligro los medios de vida de muchos de estos pobladores. Como señalamos anteriormente, durante el gobierno de Fujimori, se llevó a cabo la división del país en cuadrantes o lotes para facilitar las concesiones y, además, la Constitución de 1993 ("Constitución Política del Perú," 1993) señalaba que el Estado se convertía en "soberano del aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables" (art.66) del territorio nacional. Debido a esta política nacional, se generaron conflictos a la hora en que la empresa minera se proponía explorar y explotar estos yacimientos mineros, ya que dado que la explotación minera se considera de interés nacional -debido a los importantes recursos fiscales que genera en comparación con los recursos que podía aportar al fisco la agricultura, considerada en muchos casos de subsistencia<sup>117</sup>-, el Estado podía expropiar al poblador a través de los procesos de servidumbre<sup>118</sup>, o verse este último forzado a vender sus tierras a las compañías mineras o a tener que aceptar los realojos propuestos por éstas (Szablowski, 2002). En la mayor parte de los casos, las grandes extensiones de tierra concesionadas estaban ocupadas por comunidades campesinas (Bebbington, 2007; Bury, 2011).

---

<sup>117</sup> Para junio del 2008, García había emitido unos 99 decretos para poner en marcha la formalización de los derechos de propiedad, vender enormes extensiones de tierra y atraer grandes inversiones y tecnología moderna (Bebbington, 2007). Artículo de Alán García disponible en: <http://www.aidesep.org.pe/editor/documentos/58.pdf>

<sup>118</sup> La servidumbre es un derecho por el cual el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) autoriza el acceso a la parte superficial de la tierra en propiedad para tareas mineras. Es una medida de expropiación por el Estado a cambio de una insignificante suma de dinero al propietario de los terrenos. Sirve también como una amenaza simbólica a aquellos propietarios de las tierras, que no quieren venderlas. La servidumbre está regulada por la Ley n. 26505, Ley de Tierras, aprobada en 1995 y sus posteriores reformas. El objetivo de esta ley es promover la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. La Ley 26505 fue reglamentada por el DS N. 011-97-AG, el cual debe ser complementado por los DS 017-96-AG y DS.010-97-AG. Para más información, véase: <http://www.cepes.org.pe/legisla/ley26505.htm>

La llegada de la empresa minera tiene efectos también a nivel económico local. Las zonas urbanas más cercanas a las operaciones mineras sufren inflación, ya que es donde residen generalmente los empleados de la empresa minera<sup>119</sup>. Al contar con un sector de la población con mayor capacidad adquisitiva, ello produce el incremento de los precios en viviendas, bienes y servicios, desplazando así a los pobladores locales hacía zonas de menor demanda, que suele encontrarse en el extrarradio de la ciudad (Gifford & Kestler, 2008), disminuyendo también su capacidad adquisitiva.

Añadido a ello, la presencia de la empresa minera, aunque ayuda a dinamizar la economía local, atrae negocios no tan lícitos, como la prostitución, el alcohol, el juego, que desencadena incrementos en la delincuencia, generando mayores niveles de inseguridad, así como enfermedades diversas, entre las que se encuentran las de transmisión sexual (Carrington & Pereira, 2011; Gifford & Kestler, 2008; Hinojosa & Bebbington, 2007; Robles Mendoza, 2003).

#### **5.4.2. El impacto de la debilidad institucional en el malestar de la población**

Los problemas de debilidad institucional constituyen otra causa de malestar, ya que es a nivel local donde mejor se muestra, ahora con el proceso de descentralización, la falta de capacidades de los gobiernos locales para poder lograr el desarrollo de sus territorios con los recursos económicos provenientes del canon minero. Sumado a este problema, se encuentran también los trámites burocráticos a nivel nacional, que retrasan la realización de obras públicas a nivel local, puesto que al ser la provisión de muchos de los servicios públicos tareas compartidas, se debe contar con la aprobación y/o participación de los diferentes niveles de gobierno.

Por esta razón, el discurso a nivel nacional sobre el papel que tiene la minería en el desarrollo del país, no parece ser tan claro a nivel local, ya que a pesar de recibir transferencias por concepto de canon minero, gran parte de estos territorios siguen siendo los más pobres del país. Este es el caso del departamento de Cajamarca, cuna de

---

<sup>119</sup> Dado que la explotación de los yacimientos, a veces, desciende a alturas cercanas a zonas urbanas, las mineras han cambiado el campamento minero por el alojamiento de sus empleados en la propia ciudad, con lo que la interacción entre la población local y los trabajadores mineros ha afectado el modo de vida de estas zonas, en comparación a los efectos sociales que producen las minas que incluyen campamentos mineros en ellas, y donde la relación entre unos y otras es escasa, sino nula.

la explotación de la mina de oro más importante en América Latina, que en el año 2004 era el quinto departamento más pobre del país, con un 66.2% de pobreza, reduciéndose a 49.1% en el año 2010. Contrasta, sin embargo, el departamento de Ancash donde se consiguió reducir su porcentaje de pobreza de 53.31% en el 2004 a 29% en el 2010 (ver tabla 18).

**Tabla 18. Porcentaje de la incidencia de la pobreza total (%), 2004-2010.**

Departamentos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
Amazonas	65.14	68.58	59.09	54.96	59.65	59.8	50.1
Ancash	53.31	48.44	41.95	42.64	38.42	31.5	29
Apurímac	65.24	73.51	74.77	69.49	68.97	70.3	63.1
Arequipa	34.15	24.88	26.16	23.77	19.46	21.04	19.6
Ayacucho	65.91	77.28	78.45	68.25	64.76	62.64	55.9
Cajamarca	66.2	68.83	63.81	64.46	53.39	56.03	49.1
Callao	36.37	36	31.06	21.63	22.6	14.33	-
Cusco	53.14	55.64	49.86	57.35	58.41	51.11	49.5
Huancavelica	84.81	90.26	88.74	85.66	82.06	77.18	66.1
Huánuco	78.34	75.83	74.63	64.93	61.45	64.54	58.5
Ica	27.34	23.88	23.84	15.1	17.33	13.69	11.6
Junín	49.64	56	49.89	42.95	38.87	34.35	32.5
La Libertad	48.54	43.04	46.51	37.27	36.73	38.9	32.6
Lambayeque	43.58	44.02	41.08	40.61	31.62	31.84	35.3
Lima	31.84	32.54	24.49	19.13	17.9	15.44	13.5
Loreto	66.95	71.51	66.3	54.6	49.78	56.05	49.1
Madre de Dios	27.05	30.85	21.76	15.61	17.43	12.67	8.7
Moquegua	38.66	30.28	27.3	25.76	30.2	19.28	15.7
Pasco	65.71	72.94	71.23	63.37	64.3	55.38	43.6
Piura	60.70	58.57	54.00	45.05	41.37	39.59	42.5
Puno	78.26	75.2	76.25	67.16	62.8	60.77	56
San Martín	51.89	54.09	54.3	44.52	33.16	4.13	31.1
Tacna	24.65	30.25	19.76	20.38	16.46	17.46	14
Tumbes	24.16	16.16	15.77	18.09	17.22	22.14	20.1
Ucayali	56.26	53.09	54.02	45	32.5	29.71	20.3
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>48.56</b>	<b>48.71</b>	<b>44.53</b>	<b>39.29</b>	<b>36.2</b>	<b>34.77</b>	<b>31.3</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)- Encuesta Nacional de Hogares.

Disponible en: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

Nota: (\*) En el 2010, Lima incluye Provincia Constitucional del Callao.

De este modo, gran parte del descontento reside en el hecho de que la actividad minera, como motor de desarrollo, no ha logrado eliminar los problemas de desigualdad social, exclusión, pobreza y empleo precario. Y es que este marco neoliberal que sustenta un modelo de desarrollo extractivo tiende, como señala Gerardo Damonte (2014: 64), “a debilitar o restringir el desarrollo de una adecuada institucionalidad. Esta debilidad genera a su vez la reproducción de desigualdades múltiples y entrelazadas en distintas escalas” (p.64).

### 5.4.3. Los efectos de los recursos mineros en la política local

La transferencia de recursos mineros a los niveles subnacionales de gobierno ha tenido como consecuencia la multiplicación de movimientos o fuerzas políticas que postulan en las elecciones, lo cual ha incrementado la fragmentación política y, por ende, ha implicado una menor legitimidad de entrada de los movimientos políticos que llegan al poder. En el departamento de Ancash, por ejemplo, que es el que más recursos mineros ha recibido durante el período 2006-2011, se observa que para las elecciones del gobierno regional del 2006, se presentaron catorce (14) movimientos políticos, incrementándose ese número a diecinueve (19) movimientos políticos en las elecciones regionales del 2010. En este mismo departamento, el número de fuerzas políticas que se presentaron para las elecciones provinciales del 2006 y 2010 fueron las siguientes (ver tabla 19):

**Tabla 19. Número de movimientos políticos a nivel provincial para las elecciones 2006 y 2010 en el departamento de Ancash.**

N.	MUNICIPALIDADES PROVINCIALES, DEPARTAMENTO ANCASH	N.FUERZAS POLÍTICAS ELECCIONES 2006	N.FUERZAS POLÍTICAS ELECCIONES 2010
1	MP. AIJA	10	10
2	MP. ANTONIO RAIMONDI	7	10
3	MP. ASUNCIÓN	5	5
4	MP. BOLOGNESI	8	6
5	MP. CARHUAZ	8	10
6	MP. CARLOS FERMIN FITZCARRALD	5	6
7	MP. CASMA	11	8
8	MP. CORONGO	8	4
9	MP. HUARAZ	12	16
10	MP. HUARI	11	7
11	MP. HUARMEY	7	13
12	MP. HUAYLAS	8	10
13	MP. MARISCAL LUZUARIGA	5	6
14	MP. OCROS	4	8
15	MP. PALLASCA	5	6
16	MP. POMABAMBA	8	10
17	MP. RECUAY	9	10
18	MP. SANTA	11	22
19	MP. SIHUAS	4	8
20	MP. YUNGAY	10	10
	GR. ANCASH	14	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE. Disponible en:

[http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados\\_erm/index.php](http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados_erm/index.php)

Las municipalidades de Santa y Huaraz, dos de las tres provincias que más canon minero reciben del departamento de Ancash (ver gráfico 18), son las que presentan el mayor número de movimientos políticos para las elecciones provinciales del año 2010.

En el caso de la provincia de Huari, que es la que más canon recibe, se observa que el distrito con mayor número de fuerzas políticas postulando para las elecciones del 2010 es el de San Marcos, coincidiendo con el distrito que más canon minero recibe de toda la provincia y del departamento de Ancash (ver tabla 20).

**Tabla 20. Número de fuerzas políticas en distritos de MP. Huari (Ancash), elecciones 2006 y 2010**

N.	DISTRITOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARI	N.DE FUERZAS POLÍTICAS 2006	N. DE FUERZAS POLÍTICAS 2010	CANON MINERO 2008 s/ (*)	CANON MINERO 2010 s/
1	MD. ANRA	9	8	s/12,743,282	s/10,907,332
2	MD. CAJAY	8	9	s/29,789,446	s/8,784,288
3	MD. CHAVIN DE HUANTAR	8	8	s/36,496,154	s/45,148,052
4	MD. HUACACHI	6	4	s/9,709,067	s/6,476,515
5	MD. HUACCHIS	4	4	s/16,043,937	s/6,618,001
6	MD. HUACHIS	6	7	s/17,769,825	s/15,313,644
7	MD. HUANTAR	7	7	s/23,479,719	s/7,556,239
8	MD. MASIN	8	9	s/10,565,979	s/10,503,859
9	MD. PAUCAS	6	9	s/14,079,125	s/8,408,388
10	MD. PONTO	7	9	s/22,881,606	s/16,404,810
11	MD. RAHUAPAMPA	5	6	s/2,412,412	s/3,528,719
12	MD. RAPAYAN	7	4	s/12,181,110	s/6,521,120
13	MD. SAN MARCOS	9	17	<b>s/66,707,964</b>	<b>s/193,546,442</b>
14	MD. SAN PEDRO DE CHANA	8	6	s/16,578,694	s/16,430,464
15	MD. UCO	6	4	s/10,450,703	s/10,094,607
16	MP. HUARI	11	7	<b>s/45,472,114</b>	<b>s/40,527,414</b>
17	GR. ANCASH	14	19	<b>s/204,435,779</b>	<b>s/281,737,828</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE y SIAF-MEF. Disponible respectivamente en: [http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados\\_erm/index.php](http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados_erm/index.php)  
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2010&ap=ActProy>

Nota (\*): Se utilizan datos del canon 2008 porque es a partir de esa fecha donde existe información desagregada para municipalidades distritales.

El aumento de la fragmentación política implica un mayor número de movimientos políticos que optan al poder. En muchos casos, esto implica que los movimientos políticos no ganadores intentarán revocar a la autoridad local elegida. El aumento de revocatorias a las autoridades locales elegidas tiene un efecto en la gobernabilidad local. De hecho, según el reporte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (2009: 12), el período de revocatoria 2007-2010 tuvo un incremento del 302% de circunscripciones que sometieron a revocatoria a sus autoridades locales, respecto del período de gobierno 1995-1998. Esto supuso el paso de 61 circunscripciones electorales en el período 1995-

1998, a 245 circunscripciones que sometieron a revocatoria a sus autoridades municipales durante el período 2007-2010 (ver tabla 21).

**Tabla 21. Circunscripciones involucradas en procesos de consulta popular de revocatoria, 1995-2010**

<b>Período de gobierno</b>	<b>N. de circunscripciones</b>	<b>Aumento (%)</b>
<b>1995-1998</b>	61	--
<b>1999-2002</b>	173	184%
<b>2003-2006</b>	209	243%
<b>2007-2010</b>	245	302%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Reporte del JNE (2009).

De hecho, según señala el reporte de la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) (2010:34), el departamento con más autoridades revocadas desde 1997 hasta el 2008 es Ancash con 91 consultas. En esta misma línea, el reporte del JNE-Jurado Nacional de Elecciones (2009) confirma también que para el año 2008, el departamento con más autoridades revocadas fue Ancash, con un total de 14 circunscripciones y 36 distritos en los que se llevó a cabo el proceso de revocatoria. Las provincias donde se realizaron mayor número de revocatorias de las autoridades municipales fueron Bolognesi, Huari y Pallasca (JNE, 2009).

## **5.4. CONCLUSIONES**

En este capítulo se ha intentado dar respuesta al segundo objetivo específico de esta investigación: “Describir el rol del sector minero en la economía y política peruana, así como los impactos de la actividad extractiva y los efectos de los recursos económicos recibidos por concepto de canon minero en la política local”, con el fin de entender y analizar el contexto local en el que se plantea la creación del PMSP. De este modo, se ha explorado la importancia de la minería desde cuatro ángulos distintos: i) el nuevo extractivismo relacionado con las teorías del desarrollo; ii) la importancia de la minería para la economía peruana; iii) la influencia del sector minero en la política nacional; iv) la minería y los denominados conflictos socioambientales.

En el primer apartado se muestra como en las últimas décadas se ha generado un cambio de pensamiento a nivel teórico, apoyado por la corriente neoinstitucionalista, que cuestiona la denominada “maldición de los recursos” y señala el papel clave que deben jugar las instituciones en la promoción del mismo, en este caso, a través de la explotación y exportación de los recursos naturales. De este modo, los recursos

naturales no son una bendición ni una maldición, sino que depende de la gestión de las propias instituciones. Esta corriente, unida a las políticas neoliberales, ha favorecido que el Perú coloque al sector extractivo, principalmente minero, como motor de su desarrollo. La importancia del sector minero en la economía del país es innegable, debido a la cantidad de recursos económicos que aporta. Sin embargo, este sector no es tan relevante en cuanto a su contribución al PIB o a la generación de empleo.

Por otro lado, el hecho de que este sector sea tan importante para la economía peruana por los ingresos que genera a las arcas del Estado, le ha otorgado también una posición privilegiada a nivel político. Si bien es complicado hablar de una “captura del Estado”, dado que habría que probar cobros ilícitos de funcionarios o autoridades políticas, si se ha dejado patente que este sector tiene un peso en las decisiones de política nacional. Prueba de ello, es la creación del PMSP en lugar de un nuevo gravamen minero; el traspaso de competencias de fiscalización, supervisión y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA; o la publicación de numerosos decretos legislativos por el Presidente García- durante el período en el que contó con capacidades legislativas-, para favorecer la inversión privada, entre ella, la inversión extractiva, socavando en muchos casos los derechos de muchas poblaciones campesinas e indígenas.

En este sentido, el discurso de “minería es desarrollo” promovido por el nivel nacional entra en conflicto cuando llega al nivel local, dado que si bien la minería entrega importantes recursos económicos a los gobiernos subnacionales que se encuentran dentro de sus zonas de influencia minera a través de transferencias realizadas desde el gobierno nacional, estos recursos están concentrados en unos pocos departamentos, provincias y municipalidades, contribuyendo a incrementar las desigualdades tanto horizontales (entre diferentes niveles de gobierno) como verticales (entre mismos niveles de gobierno).

Además, el exorbitante incremento que han experimentado algunos gobiernos locales en sus presupuestos- debido al alza de los precios internacionales de los minerales- les ha generado mayores dificultades para poder entregar obras, programas y servicios que generen el desarrollo de sus territorios, visibilizándose aún más la

debilidad institucional y afectando su legitimidad de salida. De igual manera, este incremento extraordinario de los presupuestos de algunos gobiernos locales ha tenido efectos importantes en la institucionalidad local, dado que ha contribuido a aumentar la fragmentación política, el número de revocatorias, y la corrupción, generando problemas de gobernabilidad local.

La llegada de la empresa minera también ha tenido efectos negativos en la población local, ya que por un lado, ha generado descontento por no satisfacer las expectativas de empleo y, por otro, ha ocasionado numerosos impactos tanto a nivel ambiental y social, como económico y cultural. La minería no sólo ha incrementado las desigualdades sociales y económicas entre aquellos que trabajan para la mina y los que no, sino que además ha generado una fractura social entre los que están a favor de ella y los que están en contra. En muchos casos, este descontento y estos impactos han tenido como consecuencia la generación de conflictos socioambientales, que han afectado la paz social de las empresas mineras.

De este modo, una de las conclusiones que se desprende de este capítulo es que si bien la minería es generadora de importantes recursos económicos para el Estado, no lo es tanto en términos de contribución al PBI y al empleo. Su importancia económica radica, por tanto, en que los recursos que aporta este sector contribuyen a mantener los niveles macroeconómicos y el crecimiento económico necesarios para situarse en una mejor posición de atracción de inversión extranjera. Sin embargo, esta actividad es generadora de importantes conflictos y desigualdades a nivel local. Es así, que se produce un contraste entre el discurso nacional que defiende la minería como motor de desarrollo, con la realidad local, donde la presencia minera ha generado en muchos casos más problemas que beneficios.

Es en este contexto, afectado por problemas de gobernabilidad local y de conflictos sociales, donde se plantea la creación del PMSP como un instrumento de colaboración público-privada para el desarrollo. ¿Cuáles son, por tanto, sus características? ¿Qué objetivos tiene y cuáles esconde? ¿Qué implica el PMSP en términos de gestión colaborativa? En el siguiente capítulo se intentará dar respuesta a estas preguntas.





## **CAPÍTULO VI. LA GESTIÓN COLABORATIVA EN EL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO- ANTAMINA Y BARRICK.**

### **6.1. INTRODUCCIÓN**

Este capítulo responde al tercer objetivo específico: “Describir la estructura organizativa del PMSP en las dos empresas mineras para analizar posteriormente su gestión colaborativa con los gobiernos locales en la provisión de infraestructura educativa y de salud”. De este modo, se describe- a través de documentos, información de las páginas web y entrevistas realizadas a actores clave- la estructura organizativa que lleva a cabo tanto la empresa minera Antamina como la empresa minera Barrick para implementar el PMSP, con el fin de ver similitudes y diferencias.

El análisis de esta estructura organizativa del PMSP llevada a cabo por cada empresa permitirá observar si influye en la gestión colaborativa para la provisión de infraestructura educativa y de salud. Además, aportará información para, posteriormente, analizar en el trabajo de campo, si la forma en cómo se ha llevado a cabo la gestión colaborativa de las empresas mineras con los diferentes actores implicados ha tenido efectos diferentes o similares en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales.

Este capítulo aporta además nuevas evidencias que serán utilizadas para confirmar la primera hipótesis de esta investigación. Esto es, que “el PMSP (2006-2011) ha sido creado por el gobierno nacional para legitimar a la empresa minera y no a los gobiernos locales”. Este capítulo se divide en tres acápites. El primero aporta algunos datos de interés sobre las empresas mineras Antamina y Barrick. El segundo se centra en explorar la estructura organizacional del PMSP en ambas empresas y su gestión colaborativa. Y finalmente, se plantean las conclusiones de este capítulo.

## 6.2. ALGUNOS DATOS SOBRE LAS EMPRESAS

### 6.2.1. Algunos datos sobre Antamina.

Antamina llega al Perú en la década de los noventa, beneficiándose de los contratos de estabilidad tributaria. Inicia sus operaciones en prueba en mayo del 2001 y alcanza escala oficial en octubre de ese mismo año. Antamina se define “como un complejo minero polimetálico que produce concentrados de cobre, zinc, molibdeno, plata y plomo. La mina está ubicada en el distrito de San Marcos, provincia de Huarí en (el departamento) de Ancash, a 200km de la ciudad (capital del departamento de Ancash) de Huaraz y a una altitud promedio de 4,300 msnm”<sup>120</sup>. Cuenta también con un mineroducto de 302 km de longitud, que va desde Yanacancha hasta el puerto de Huarmey, donde se descarga el mineral.

La llegada de Antamina unos años más tarde que la empresa minera Yanacocha ofreció importantes lecciones a esta compañía sobre cómo proceder con la compra de los terrenos. De este modo, decidió pagar un valor por éstos, superiores a los precios de mercado, lo que ya la diferenció “éticamente” de la empresa minera Yanacocha, quien fue acusada de comprar tierras a muy bajo precio en Cajamarca. Esta acción mejoró de entrada su imagen ante la población.

Si bien no se conoce con precisión la extensión de concesiones mineras que corresponden a esta empresa, es importante señalar que el 58% del territorio de Ancash está comprometido, lo que implica una extensión de 2.11 millones de hectáreas (Baca & Ávila, 2014), siendo Antamina una de las empresas con mayor volumen del país. La explotación minera y la extensión que ocupa actualmente van avanzando según progresan sus operaciones, por lo que se calcula que esto incrementará la vida útil de la mina, hasta aproximadamente el año 2029<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Información obtenida de su página web: <http://www.antamina.com/sobre-antamina/quienes-somos/nuestra-empresa/>

<sup>121</sup> Información disponible en página web de Antamina: [http://www.antamina.com/noticias/proyecto\\_expansion\\_antamina\\_incrementara\\_impuesto\\_renta\\_canon\\_2/](http://www.antamina.com/noticias/proyecto_expansion_antamina_incrementara_impuesto_renta_canon_2/)

Antamina se ha destacado por ser una de las empresas con mejores estándares técnicos, ambientales y productivos en el mundo y también en el país, donde ha recibido numerosos premios relacionados con sus programas de RSE. Estos programas, que impulsa como parte de su filosofía, han logrado impactos positivos en la mejora de la calidad de vida de la población de su área de influencia, en Ancash. Un ejemplo de ello- que no será caso de estudio en esta investigación pero que merece la pena resaltar- fue el programa de desnutrición infantil que se llevó a cabo bajo el marco del PMSP, con las ONGs, ADRA y CARITAS. Durante los cuatro años que estuvo activo este proyecto, se redujo la desnutrición de niños menores de tres (3) años de 39% a 22 % en las 800 municipalidades en las que intervinieron en todas las provincias con desnutrición (E-1, 4 de marzo 2014).

Dado que es la empresa minera con mayor volumen del país, también es importante señalar que durante este PMSP contaron con recursos por más de US\$250 millones de dólares, lo que les permitió conformar una organización paralela, el FMA, para gestionar el PMSP compuesto por un equipo profesional de altos estándares. Esto no quita para que Antamina haya tenido impactos sociales y ambientales, y tenga tanto detractores como simpatizantes.

### **6.2.2. Algunos datos sobre Barrick**

La empresa minera Barrick se dedica a la explotación del oro y es considerada una de las más importantes del mundo. Llegó al país en 1994, por lo que igualmente se benefició de los contratos de estabilidad tributaria, promovidos por el gobierno de Fujimori (1990-2000). Inició sus operaciones en 1998 y controla aproximadamente una extensión de 145,192 hectáreas en dos operaciones mineras: Pierina en el departamento de Ancash y Lagunas Norte en el departamento de La Libertad<sup>122</sup>.

La mina Pierina está situada a unos 10km al noroeste de la capital del departamento de Ancash, Huaraz, y opera entre los 3800 y 4200 msnm, muy cerca del distrito de Jangas, donde se encuentran ubicadas diferentes comunidades campesinas: Andrés Avelino Cáceres de Cuncashca, San Isidro de Pacllón, Miguel Grau de Shecta; los

---

<sup>122</sup> Información disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/pierina-jangas-peru>

caseríos de Antahurán, Atupa, Mareniyoc, San Miguel de Tinyash y el centro poblado de Huanja.

Esta mina trabaja a tajo abierto, y bajo la modalidad de cierre progresivo, lo que implica que las actividades de cierre se han ido implementando de manera paralela con el inicio de las operaciones<sup>123</sup>. La fase de cierre consta de tres etapas<sup>124</sup>: i) cierre progresivo; ii) cierre final; iii) etapa post cierre. La empresa minera prolongó su vida útil hasta el año 2013<sup>125</sup>, con lo que su explotación permitió generar ingresos al PMSP por un valor de unos US\$50 millones de dólares. Este monto contrasta con la cantidad que gestionó Antamina durante el mismo período.

Si bien Barrick se destaca también por sus numerosos reconocimientos y certificaciones que avalan la calidad de su gestión ambiental a nivel nacional e internacional, no han sido poco los conflictos que ha tenido con las comunidades de su zona de influencia directa, principalmente en el distrito de Jangas. Estos conflictos se iniciaron en el año 2003, cuando la empresa se negó a pagar el 30% del impuesto a la renta por la compra de mina Pierina a otra compañía canadiense en 1998. El Estado se posicionó a favor de la empresa minera, lo que provocó la indignación de la población por los privilegios que se le concedían.

Posteriormente, se iniciaron nuevos conflictos por incremento de salarios en el 2006, y en el 2012 se inicia un conflicto por temas de agua con las comunidades de la zona de influencia directa, en Jangas. El hecho era no sólo que Barrick había secado el manantial de Shulcan, sino que además los movimientos de tierra, realizados por la empresa, habían afectado dos ojos de agua (puquios) que eran los que abastecían a la comunidad, limitando la cantidad de uso al día y empeorando su calidad. La empresa minera en compensación realizó una planta de tratamiento de agua, pero los pobladores no aceptaron esta solución, señalando su escasa calidad. A fecha de febrero 2015, este

---

<sup>123</sup> Información disponible en la páginas web de Barrick:

<http://barricklatam.com/barrick/presencia/pierina/sustentabilidad/sustentabilidad/2014-07-03/172807.html>

<sup>124</sup> La primera etapa favorece los aspectos ambientales y económicos. En la segunda se pueden reintegrar áreas del proyecto a su entorno en similares condiciones. Y la etapa final, consiste en monitorear la estabilidad física y geoquímica de las áreas rehabilitadas durante los cierres progresivos. Información disponible en: <http://www.mineriaonline.com.pe/pagedeta.asp?idtipo=3&idpage=1349>

<sup>125</sup> Información disponible en:

[http://www.stakeholders.com.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2947](http://www.stakeholders.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=2947)

problema no se había resuelto entre las comunidades y la empresa minera. De hecho, era un tema de preocupación en los pobladores de la zona, dado que la vida útil de la empresa había finalizado en el año 2013 y temían que la minera se marchase sin darles una solución. Esta serie de incidentes no había dejado muy buena imagen de la empresa minera, principalmente entre los afectados, más aún cuando en alguno de estos enfrentamientos entre comunidades y empresa minera se produjeron muertes<sup>126</sup>.

### 6.3. EL PMSP. SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN COLABORATIVA

El PMSP o Aporte Voluntario fue la primera experiencia<sup>127</sup> de colaboración público privada para el desarrollo iniciada durante el segundo gobierno de Alán García (2006-2011). Este Programa surge, como se ha señalado anteriormente, como parte de un acuerdo político entre el gobierno aprista y el sector minero en un momento de incremento extraordinario de los precios de los minerales, que habían llevado a importantes cuestionamientos sobre el mantenimiento de los contratos de estabilidad tributaria. Estos contratos se habían firmado en la década de los noventa, cuando la situación económica, social y política del país era catastrófica. Sin embargo, dadas las mejoras realizadas en el plano político y económico en las últimas décadas se abría la posibilidad de renegociar estos contratos. Sin embargo, en el discurso inaugural de toma de poder del Presidente Alán García (2006b) se hace alusión a una negociación con el sector minero, en el que se plantea el establecimiento de un acuerdo y no un impuesto. A este respecto, se señala:

Hemos iniciado una mesa de negociaciones con las grandes empresas mineras que son conscientes de la grave situación política y social del Perú. Ese diálogo puede conducirnos a un aporte extraordinario, antes de pensar en nuevos impuestos que

---

<sup>126</sup> Para más información sobre este conflicto, véase: <http://bloglemu.blogspot.com/es/2011/07/mineria-vulneracion-de-derechos-y.html>

<sup>127</sup> En el año 2008, se crean los denominados Fondos Sociales y la Ley Obras por Impuestos que tienen también un carácter de APPD. Los Fondos Sociales sustituyen a los antiguos fideicomisos de carácter público. Los fondos sociales serán gestionados por las empresas mineras para la realización de proyectos de desarrollo u obras de infraestructura, pero la decisión de qué proyectos se realizan deberá ser colaborativa, es decir, debe intervenir no sólo la empresa minera, sino los gobiernos locales y las comunidades campesinas afectadas. Por otro lado, la Ley de Obras por Impuestos está dirigida al sector privado en general, aunque también es utilizada por muchas empresas mineras en sustitución del PMSP con el fin de realizar obras de infraestructura, elegidas por los gobiernos regionales y locales.

ellos podrían objetar jurídica e internacionalmente creando un conflicto que podría detener inversiones por casi US\$20,000 millones de dólares que ya están comprometidos. Si el aporte adicional se concreta será aplicado exclusivamente a obras de infraestructura, de electrificación rural, agua potable y promoción agraria en las zonas más deprimidas del país especialmente en los lugares en los que hay mayor miseria y en donde se extraen los recursos, así contribuirán más pero mantendremos abiertas las puertas a un mayor volumen de inversión no sólo en minería sino en pesquería, industria de base y agro exportación. Espero que esa negociación tenga buenos resultados. Y hago una pública invocación a los empresarios para que nos ayuden a superar la catastrófica situación en que viven 13 millones de peruanos. Es preferible conceder algo más en vez de correr el riesgo de perderlo todo por la conmoción social. Ganan los pobres o perdemos todo. (p.14)

Como se apunta en el discurso, en lugar de un impuesto o gravamen minero, finalmente se firmará el PMSP. A través de este acuerdo, se propone que el sector minero sea el encargado de solucionar en las zonas de su influencia minera, el descontento generalizado y el aumento de conflictos sociales, producido por la percepción de la población de un crecimiento que no ha ido acompañado de una mejora en sus condiciones de vida (“así contribuirán más”). Este discurso hace alusión a la conflictividad social y a la situación de pobreza de más de 13 millones de personas en el país a pesar del inusitado crecimiento económico que se ha producido durante años, señalando que:

Lo que hoy recibimos es una situación confusa y contradictoria sobre la pizarra de las cifras, el país crece y exporta más pero en el hogar de los peruanos no hay empleo suficiente, ni buenos servicios, ni calidad de vida. Hay temor y desilusión. Los peruanos se preguntan, cómo es que, si en 5 años la producción material ha crecido más de 25%, el empleo no ha crecido así y la pobreza apenas se redujo en 2%. Qué ha ocurrido en nuestra patria, a dónde se ha ido ese crecimiento, por qué demora tanto en llegar a los pobres, porque hay más analfabetos y niños en las calles. Esta es la situación que recibimos; más exportaciones, es verdad y con ellas más crecimiento del Estado, pero en la otra orilla, una catástrofe social en la que por lo menos 13 millones de peruanos viven en la pobreza y de ellos, 5 millones en la mayor miseria ..)(García Pérez, 2006b:2).

Este discurso plantea, por tanto, una crítica a la primera generación de reformas del Consenso de Washington, cuyas políticas han conducido a una mayor desigualdad, desempleo y exclusión, “dejando un saldo de pobreza y de marginación para muchos millones de peruanos” (García Pérez, 2006b:1), y apela por una segunda generación de reformas enfocadas a la creación de empleo y reducción de la pobreza. Es aquí donde la participación del sector privado deviene crucial.

De este modo, a fines del 2006, se firma el PMSP que crea dos fondos, uno regional y otro local, a los que se destinará hasta el 3.75%<sup>128</sup> de las utilidades netas de las empresas mineras firmantes durante cinco años, desde el 2007 hasta el 2011 ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006), en inversiones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los pobladores de las localidades cercanas a su actividad extractiva. Este Convenio reportó una contribución durante los cinco años de duración de más de s/ 2.2 billones de nuevos soles (ver tabla 22). Los aportes fueron distribuidos a más de 125 provincias y 501 distritos en 19 departamentos del país (MINEM, 2012a).

**Tabla 22. Montos depositados anualmente en soles, 2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
<b>Fondo Local (s/)</b>	331,090,089.34	288,979,073.54	244,258,538.26	257,509,320.94	284,356,165.26	1,406,193,187.34
<b>Fondo Regional (s/)</b>	179,075,609.15	183,541,479.26	149,784,467.96	141,341,884.64	208,605,241.69	862,348,682.70
<b>CVR(*)</b>	6,641,523.97	3,292,574.05	2,175,966.63	1,962,762.65	2,591,706.05	16,664,533.35
<b>Totales s/</b>	<b>516,807,222.46</b>	<b>475,813,126.85</b>	<b>396,218,972.85</b>	<b>400,813,968.23</b>	<b>495,53,113.00</b>	<b>2,285,206,403.39</b>

Fuente: MINEM (MINEM, 2012a:103)

Nota: (\*) La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) recibe el 4% anual del Fondo Minero Regional para financiar las actividades que el Estado solicite, y para asistirlo en las reparaciones colectivas establecidas en el informe de la CVR, sin asumir la empresa responsabilidad alguna sobre estas acciones o por el uso de estos recursos ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006:cláusula décimo sexta).

Las áreas priorizadas para esta inversión fueron salud, nutrición y educación, señalando el MINEM en el año 2011 que la infraestructura básica en energía eléctrica podía ser también prioritaria (Propuesta Ciudadana, 2011). Con la puesta en marcha del PMSP, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) crea una Comisión Sectorial, compuesta tanto por miembros del MINEM como por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las funciones principales de esta Comisión Sectorial serán las de coordinar y dar seguimiento a las acciones realizadas por las empresas mineras para la ejecución de obras, programas y/o proyectos relacionados con los asumidos en el Convenio.

Adicionalmente, se creaba también la Oficina de Gestión Social dentro del MINEM como Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial del PMSP, encargada de coordinar la

<sup>128</sup> El aporte dependía mucho de la regulación de cada empresa. Aquellas empresas con convenios de estabilidad tributaria, tendrían un aporte de 3.75% de las utilidades, mientras que aquellas empresas que ya pagaban regalías, tenían un aporte menor.



ejecución de las acciones acordadas por la Comisión. Según el convenio del PMSP ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006), la administración de dichos fondos recaería sobre "una Asociación Civil, Fideicomiso u otra entidad jurídica permitida por Ley, donde la empresa puede determinar su constitución, organización, procedimientos, fines, órganos, controles y régimen interno" (Cláusula 3.6). De este modo, la empresa minera gestionará estos recursos, que serán considerados privados.

Como se señala en el Convenio del PMSP ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006): "Las partes reconocen que el éxito del "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo" reside en la capacidad de la EMPRESA de ejecutar la inversión que supone el APORTE(S) en forma oportuna y eficaz, con sus propios recursos, apoyando la lucha contra la pobreza que el ESTADO ha establecido como prioridad" (Cláusula primera, antecedentes, 1.2). La empresa minera se convierte así en el actor clave en la lucha contra la pobreza en las zonas de influencia minera, por lo que podríamos afirmar que la idea tras la creación del PMSP por el gobierno nacional es la de legitimar la acción social de las empresas mineras y no la de los gobiernos locales, para con ello legitimar sus propias políticas extractivas.

En cuanto a los requisitos que se establecen en este Convenio, se señala que las empresas mineras deberán constituir una Comisión Técnica de Coordinación (CTC) como instrumento para la identificación y recomendación de ejecución de proyectos. Esta CTC debe crearse tanto para el fondo regional como para el fondo local, y se puede conformar de diferentes formas para organizar su trabajo, siempre y cuando se tengan en cuenta los requisitos planteados en el Convenio. En este Convenio ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006) donde se señala que debe estar constituida: "Por un número impar de miembros no menor de 5 ni mayor de 9, a elección de la EMPRESA, correspondiendo a ésta designar a la mayoría de sus miembros, es decir a 3, 4 o 5 miembros según el caso, correspondiendo la presidencia a uno de ellos" (Cláusula quinta, 5.1.1).

Como parte de los acuerdos de la CTC, se señala que las decisiones se toman por consenso con la participación de los miembros presentes en la sesión y que, en el caso que la empresa desarrolle actividad minera en más de una zona de atención local o

regional, se podrían constituir tantas Comisiones como se consideren necesarias. Además, con el fin de facilitar los mecanismos de coordinación entre las autoridades subnacionales, la sociedad y la empresa, las CTC incluirán entre sus miembros a representantes de la autoridad municipal provincial o distrital, y de la sociedad en el caso del Fondo Minero Local, y con representantes de la autoridad regional y de la sociedad en el caso del Fondo Minero Regional. Se señala en el Convenio, la no remuneración del cargo de presidente del CTC. En la cláusula quinta del Convenio, se señala también que para la conformación de la CTC, la empresa designará tanto a las autoridades regionales y locales, como a sus propios representantes por un período anual, designación que podrá ser renovada o sustituida.

Igualmente, se señala que mientras los representantes subnacionales de esta CTC no sean designados, la Comisión funcionará con los miembros designados por la empresa y los demás se incorporarán en la medida en que vayan siendo designados. Si hubiera alguna vacancia, éstas deberán ser cubiertas por nuevas designaciones, según el origen de su nombramiento. La realidad fue, sin embargo, que estas CTC no fueron conformadas en muchos de los casos o si lo hicieron no tuvieron una influencia importante. Como señala el informe de medio término del MINEM (2010b), “las CTC cumplen un rol de recomendación sobre los proyectos prioritarios, cuya aprobación final de financiamiento recae en el directorio de las entidades que administran los fondos” (p.5). Esto fue corroborado por uno de los entrevistados que señaló que: “Las empresas siempre tuvieron claro que eran ellas las que debían administrar los fondos, siempre en un diálogo con las autoridades” (E-1, 4 de marzo 2014).

Además, si bien hubo, en muchos casos, información sobre quiénes eran los integrantes de la CTC, en ninguno de los casos hubo transparencia sobre las decisiones que se tomaron. No existió publicación alguna sobre las decisiones tomadas en las reuniones de las CTC, ni de cómo estas decisiones iban a implementarse. De este modo, queda claro el papel relevante que juega la empresa minera en este PMSP, por lo que este mismo se convierte en una magnífica oportunidad para mejorar su imagen, a través de esta provisión de servicios a la ciudadanía y de la realización de proyectos de desarrollo, entre los que se encuentra la provisión de infraestructura educativa y de salud. Como señalaron algunos de los entrevistados: “Hay un interés por parte de la

empresa de que se sepa quién hace la obra. Es un tema de imagen para la empresa” (E-10, 20 de febrero 2014).

Este comentario realizado por un funcionario del MINEM muestra que la acción social de la empresa revierte en la imagen de ésta ante sus *stakeholders*, pero también hacia sus *shareholders*. En este sentido, para uno de los funcionarios de la Municipalidad de Colquioc-Chasquitambo, este PMSP tenía una clara función de legitimación social de la empresa ante la comunidad, haciendo que la actividad extractiva sea más aceptada:

De alguna manera, el Estado en el Perú está ligado al gran capital. Entonces, este Fondo Minero o Aporte Voluntario le ayuda a lavar la cara a la minera. Osea, dentro de una población circundante a una compañía minera, hay una idea satanizada de lo que es la mina en cuanto a los efectos que va a generar: distorsiona la economía local, luego de eso, la contaminación, que es lo más inmediato. Entonces, la gente lo ve como un demonio. (..) El fondo apunta también de alguna manera a acercar la empresa a la comunidad, de tal manera que la explotación minera sea de lo más aceptable. (E-16, 20 de marzo 2014)

Esta percepción sobre el PMSP, presentada por uno de los empleados de la Municipalidad de Colquioc-Chasquitambo, aporta más evidencias para confirmar que la creación de este Programa tuvo como objetivo la legitimación de la empresa minera a través de su acción social, dado que su presencia, en muchos casos, era asociada con los efectos negativos y no con los efectos positivos de desarrollo que planteaba el gobierno nacional. De ahí, la gran conflictividad social. De este modo, la empresa minera a través del PMSP tiene la oportunidad de contribuir al desarrollo de las zonas de su influencia, compartiendo o sustituyendo en algunos casos la labor encomendada a los gobiernos locales en la Ley de Bases de Descentralización (LBD). Por otro lado, tiene el efecto indirecto de legitimar las políticas extractivas del nivel nacional de gobierno.

Para uno de los funcionarios del MINEM, por el contrario, el PMSP era, según su opinión, una iniciativa de responsabilidad social del Estado sobre las inversiones mineras, pero al mismo tiempo esta opinión incide sobre el papel que ejerce la acción social de las empresas en la provisión de servicios más eficientes:

El Estado ve como responsabilidad hacer que estas inversiones sean más eficientes para que esta gente tenga sus servicios. Lo audita pero no lo traba. Es un tema de responsabilidad social sobre las sobreganancias.(..) Queda claro cuáles son las obras a realizar bajo estos programas. Por eso se piden que sean asociaciones constituidas legalmente para poder pedir cuentas. (E-10, 20 de febrero 2014).

Esto deja entrever que los problemas de debilidad institucional impiden que el Estado pueda realizar de manera eficaz y eficiente la provisión de estos servicios a través de sus diferentes niveles de gobierno y que el sector privado, en este caso la empresa minera, sea vista como el actor capaz de realizar mejor esta provisión. De este modo, el Estado, entendido aquí como el nivel nacional de gobierno, toma cierto protagonismo junto con la empresa minera, al intentar resolver el problema a través de lo que considera un actor más eficiente. Pero al final, lo que se hace en teoría es trasladar a la empresa minera la legitimidad moral, que está implícita en la provisión de servicios básicos públicos.

Además, si bien la creación de este PMSP ha implicado, como señala el entrevistado, la supervisión por parte del MINEM, esta supervisión se ha limitado a velar por el cumplimiento del gasto de los recursos. No han existido penalidades para aquellas empresas que no cumplieron con los acuerdos pactados, como sucedería en una APP tradicional. Además, al concederle a la empresa minera un papel de tanto peso en las áreas de trabajo acordadas, se abría la posibilidad de construir relaciones clientelares o de dependencia con las comunidades y con los gobiernos subnacionales, o como se ha criticado, de suplir al Estado.

Por otro lado, el diseño del PMSP ha permitido que cada empresa minera desarrolle sus propias reglas sociales de juego en lo que consideran su ámbito de influencia. De este modo, exploraremos en el apartado siguiente, de qué manera se han organizado las diferentes empresas, Antamina y Barrick, para llevar a cabo el PMSP en el departamento de Ancash.

#### **6.3.1. El PMSP de la empresa minera Antamina**

El PMSP llevado a cabo entre el Estado peruano y la empresa minera Antamina se inicia con la creación del llamado Fondo Minero Antamina (FMA). Este Fondo es

definido como “una acción de responsabilidad corporativa en minería que se formó con los aportes voluntarios, que la Compañía Minera Antamina SA decidió entregar para ser invertidos en proyectos sociales que mejoren la calidad de vida de los pobladores de Ancash, en especial los de menores recursos”<sup>129</sup>. La contribución al FMA fue, en promedio, de aproximadamente US\$50 millones/año, haciendo un total desde el año 2007 al 2011 de US\$262.9 millones (ver tabla 23).

**Tabla 23. Montos depositados por FMA, 2007-2011**

<b>Año</b>	<b>Recursos en millones US\$</b>
<b>2007</b>	US\$64.3 millones
<b>2008</b>	US\$60.2 millones
<b>2009</b>	US\$39.4 millones
<b>2010</b>	US\$44.0 millones
<b>2011</b>	US\$55.0 millones
<b>TOTAL</b>	<b>US\$262.9 millones</b>

Fuente: Página Antamina.

Disponible en: <http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/que-es-el-fma>

El FMA multiplicó por seis o siete los recursos económicos que la empresa destinaba a sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE) para proyectos de desarrollo local. Sin embargo, si bien el Estado quiso dejar claro que el PMSP era diferente a la RSE, lo cierto es que las empresas mineras redujeron sus presupuestos de RSE al tener ahora el PMSP. Este fue el caso de Antamina, donde los recursos destinados a RSE descendieron durante la implementación del PMSP. Según uno de los entrevistados de la empresa: “La empresa minera Antamina invertía en RSE entre US\$15-20 millones de dólares al año. Se redujo a US\$7-8 millones de dólares por el FMA” (E-3, 17 de febrero 2015).

El Fondo Minero Local recibió el 73.3% de los aportes y estaba destinado a 12 provincias de Ancash: Antonio Raymondi, Asunción, Bolognesi, Carhuaz, Carlos Fermín (CF) Fitzcarrald, Huari, Huarney, Huaylas, Mariscal Luzuriaga, Pomabamba, Sihuas y Yungay, así como el distrito de Llata (Huamelíes y Huánuco) y los centros poblados menores del distrito de Paramonga (Barranca, Lima). Este ámbito comprende una población de aproximadamente 419,991 habitantes, distribuidos en 100 distritos. El Fondo Minero Regional recibió el 26.7% de los aportes y se utilizó para el resto de la

<sup>129</sup> Información disponible en la página web de la empresa minera Antamina: <http://www.fondomineroantamina.org/>

región de Ancash (8 provincias restantes), que contaba con una población de aproximadamente 651,156 habitantes, distribuidos en 68 distritos.

Según uno de los gerentes entrevistados de la empresa minera Antamina, ellos tenían el mandato de ejecutar los fondos en forma rápida y eficaz, porque el riesgo más importante para el sector era que las reglas de juego cambiaran y cambiaran los proyectos. Temían que el Estado se encargara de gestionar los fondos, ya que para la empresa minera Antamina, “esta era una oportunidad de oro de incrementar el apoyo social a la zona de influencia y más allá de la zona de influencia” (E-1, 4 de marzo 2014).

El FMA fue creado, según la empresa minera, con objetivos de crecimiento basado en desarrollo sostenible, abarcando no sólo las zonas de influencia directa de la empresa minera, sino también las zonas consideradas como de influencia indirecta, actualmente conocidas como zonas estratégicas de operación<sup>130</sup>. La búsqueda de este crecimiento basado en el desarrollo sostenible hace de ésta, una alianza público privada para el desarrollo (APPD), que puede ser inscrita también en el marco de las alianzas internacionales llevadas a cabo entre empresas multinacionales y Naciones Unidas. De hecho, se menciona en la página web del Fondo que desde su creación, la empresa anunció que todos los proyectos que se lograsen ejecutar contribuirían a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) impulsados por Naciones Unidas<sup>131</sup>.

El FMA concentró sus esfuerzos en cinco áreas de trabajo principalmente: i) salud y nutrición; ii) educación; iii) desarrollo productivo; iv) fortalecimiento institucional; e v) infraestructura. Para llevar a cabo los diferentes proyectos en las diferentes áreas, el FMA impulsó alianzas con ONGs y otras organizaciones especializadas en la operación de proyectos sociales, además de la participación de la población involucrada y la de sus líderes locales, quienes aportaron sugerencias para implementar y mejorar los diferentes proyectos. Estos objetivos fueron definidos por la norma que los creó, es decir el DS N. 071-2006-EM ("Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo," 2006). Esta norma señalaba como objetivos del FMA la promoción del bienestar y el desarrollo social, así

---

<sup>130</sup> Información disponible en la página web del Fondo Minero Antamina:

<http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/que-es-el-fma>

<sup>131</sup> Información disponible en: <http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/historia-del-fma>

como su contribución a mejorar la calidad de vida de la población, ubicada principalmente en las zonas de operación de la empresa minera. Entre las metas que este FMA se trazó en las diferentes áreas se encuentran las siguientes (ver tabla 24):

**Tabla 24. Metas del FMA**

Áreas de Trabajo	Metas a lograr
<b>i) SALUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disminuir en 7 puntos porcentuales la prevalencia de desnutrición crónica en 20,000 niños/as menores de 3 años de 111 distritos.</li> <li>-Atender al 20% de la población rural de la zona de influencia directa que requiere atención médica especializada al 2010.</li> <li>-75% de las madres con emergencias obstétricas atendidas adecuadamente en las redes obstétricas (FONB y FONE)</li> </ul>
<b>ii) EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-20% de estudiantes de 150 instituciones educativas primarias, especialmente de zonas rurales incrementan su rendimiento en áreas básicas.</li> <li>-30% de docentes de primaria de 150 instituciones educativas, especialmente de zonas rurales, mejoran su desempeño en el aula.</li> <li>-Número de jóvenes, especialmente de zonas rurales incrementan sus niveles de empleabilidad y desarrollan sus capacidades técnicas.</li> <li>-8% de instituciones educativas de las provincias de Huarney, Bolognesi, Huari, Fitzcarrald y Llata que mejoran sus condiciones de infraestructura.</li> <li>-29% de alumnos de la región Áncash que reciben mobiliario escolar</li> </ul>
<b>iii) DESARROLLO PRODUCTIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Incremento de 30% del ingreso familiar de familias participantes en el programa.</li> </ul>
<b>iv) FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejora en la gestión pública a nivel municipal en los gobiernos locales logrando ejecutar proyectos de inversión pública por s/150 millones con recursos provenientes del canon.</li> </ul>
<b>v) INFRAESTRUCTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejora en las condiciones de la infraestructura social y productiva en 20 provincias y 120 centros poblados.</li> </ul>

Fuente: Información disponible en página web del Fondo Minero Antamina:

<http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/marco-logico>

Para llevar a cabo los diferentes proyectos, el FMA se estructuró de la siguiente manera (ver ilustración 2):

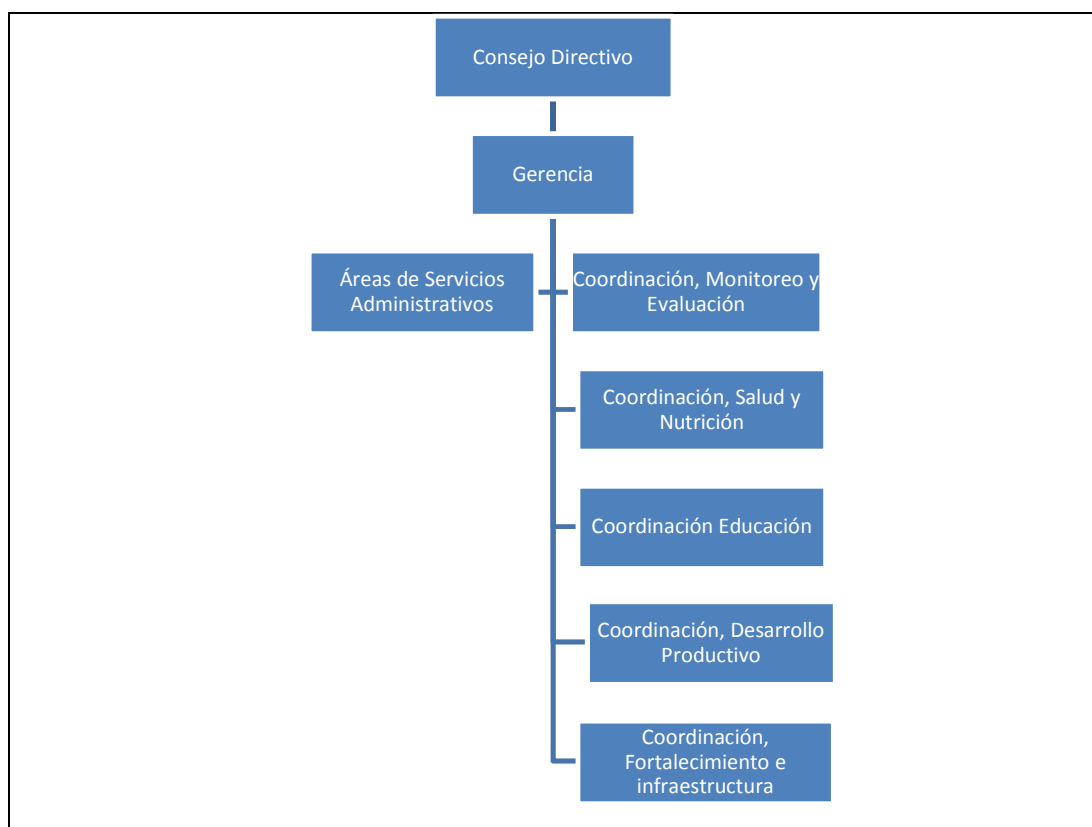
- **Consejo Directivo:** Compuesto por: i) Presidente; ii) Vicepresidente; iii) Tesorero.
- **Gerencia:** i) Gerente; ii) Gerente adjunto; iii) Coordinador de salud y nutrición; iv) Coordinadora de Educación; v) Coordinador Desarrollo productivo; vi) Coordinadores fortalecimiento e infraestructura; vii) Coordinador de monitoreo y evaluación.
- **Área de servicios y administración:** i) Finanzas; ii) Legal; iii) Logística.

Adicionalmente, se encontraban los Consejos de Coordinación, que se encontraban fuera de la estructura del FMA.

- **Comisión Técnica de Coordinación Local:** Estuvo compuesta por: i) Alcalde provincial de Huarney; ii) Alcalde Distrital de San Marcos; iii) Alcalde Provincial de Huari; iv) Representante del Gerente General de A; v) Gerente de

Relaciones Institucionales de A; vi) Gerente de Relaciones Comunitarias de A; vii) Gerente de Asuntos Corporativos de A; viii) Vicepresidente de Asuntos Corporativos de A.

- **Comisión Técnica de Coordinación Regional:** i) Vicepresidente Regional de Ancash; ii) Rector de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM); iii) Rector de la Universidad Nacional del Santa; iv) Representante del Gerente General de A; v) Gerente de Relaciones Institucionales de A; vi) Gerente de Relaciones Comunitarias de A; vii) Gerente de Asuntos Corporativos de A; viii) Vicepresidente de Asuntos Corporativos de A.



**Ilustración 2. Organización del FMA**

Fuente: Página web del Fondo Minero Antamina, disponible en:  
<http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/organizacion>

Como puede observarse por esta estructura, la composición de las comisiones técnicas de coordinación (CTC) eran las que integraban a los representantes de los diferentes grupos de interés que, en ambos casos, contaba con un peso de representación a favor de la empresa minera. Igualmente, existía una escasa visibilidad de representación de la sociedad civil. A este respecto, uno de los entrevistados de la empresa minera señaló que, “más allá de las dos universidades, la sociedad civil no tuvo una participación directa en los CTC” (E-1, 4 de marzo 2014), aunque aclaró que sí



había un programa externo, organizado por instituciones de la sociedad civil, que los catalogaba según su Transparencia (el entrevistado se refería al Grupo Propuesta Ciudadana)<sup>132</sup>.

En relación a la diferencia de poder entre los diferentes grupos de interés que constituían las CTC, como señaló uno de los entrevistados de la empresa minera, el FMA tuvo siempre claro que “eran órganos consultivos. (..) Lo que si existió fue una relación directa del fondo con los alcaldes de las zonas con las que se trabajó y, en ese caso, fueron las ideas de éstos mezcladas con las ideas de los integrantes del Fondo Minero” (E-1, 4 de marzo 2014). El entrevistado señala que existió una gestión colaborativa con las autoridades locales.

Esta gestión colaborativa es también reflejada en la página web del FMA<sup>133</sup>, donde se señala que su contribución al desarrollo sostenible de la región de Ancash se logra a través de un enfoque consensuado con los diferentes grupos de interés clave, considerando así el fortalecimiento de las relaciones con el Estado y con las organizaciones comunitarias representativas, así como su contribución a “complementar” (comillas de la investigadora) el rol del gobierno local.

La cuestión es, en realidad, si la empresa minera ha tratado de completar o de sustituir a los gobiernos locales. A este respecto, si bien han existido voces críticas respecto a la sustitución del papel del Estado por la empresa minera, uno de los entrevistados, señala que:

Es una sustitución del Estado a medias, porque buena parte de nuestros proyectos, por lo menos la mitad del fondo, nos lo gastamos perfectamente coordinados con las municipalidades distritales y provinciales. Lo que pasa es que teníamos otro grupo que eran nuestras propias iniciativas, que nosotros las considerábamos estratégicas, no para el interés de la mina sino de la población de la región, y las defendíamos contra apetitos más electorales de algunas autoridades que tenían otra agenda. Pero yo creo que eso también ha sido bueno. Por eso, tuvimos un

---

<sup>132</sup> Propuesta Ciudadana es una red de ONGs que se ha encargado de transparentar a través de sus informes los gastos y proyectos realizados por las empresas mineras a través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Propuesta Ciudadana ha sido la voz más crítica en relación a este Programa. Para más información sobre sus informes, véase:

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/publicaciones/265%20268%202288%20264%20270%20255%202286%20269%20259/listado?keys=programa+minero>

<sup>133</sup> Ibid, véase: <http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/que-es-el-fma>

excelente proyecto de nutrición, y otras iniciativas provechosas. (E-1, 4 de marzo 2014)

Al indagar sobre la posibilidad de obtener la opinión de los otros miembros del CTC, se nos advirtió que uno de los principales inconvenientes a tener en cuenta para los representantes de los gobiernos locales de las CTC Local era que gran parte de los alcaldes que integraron esta Comisión habían sido asesinados (E-1, 4 de marzo 2014). Las razones por las que se explican estas muertes están estrechamente relacionadas con el incremento de los recursos por concepto de canon minero que recibieron estos municipios, considerados zonas de influencia directa de Antamina, y la aparición de grupos mafiosos en torno a las rentas (ver tabla 25).

**Tabla 25. Presupuesto y canon minero de diferentes municipalidades distritales de Huaraz, 2006-2011.**

	<b>M.D HUARMEY</b>	<b>M.D HUARI</b>	<b>M.D. SAN MARCOS</b>
<b>PRESUPUESTO total 2006</b>	s/ 5,013,736.36	s/ 11,848,576.43	S/42,597,974.29
<b>CANON 2006</b>	s/ 2,681,847.30	s/ 8,976,111.10	S/40,826,966.45
<b>PRESUPUESTO total 2007</b>	s/ 13,968,136.65	s/ 60,769,422.09	s/ 213,470,464.42
<b>CANON MINERO 2007</b>	S/ 11,281,369.33	s/ 57,303,130.06	s/ 211,251,661.21
<b>PRESUPUESTO total 2008</b>	s/ 13,513,761.37	s/ 42,864,333.91	s/ 179,380,022.60
<b>CANON MINERO 2008</b>	s/ 9,478,131.87	s/ 38,822,966.95	s/ 176,975,056.93
<b>PRESUPUESTO total 2009</b>	s/ 10,014,351.74	s/ 29,176,178.28	s/ 115,424,662.01
<b>CANON MINERO 2009</b>	s/ 6,159,142.94	s/ 24,823,569.44	s/ 113,112,167.62
<b>PRESUPUESTO total 2010</b>	s/ 9,787,438.66	s/ 27,214,134.15	s/ 106,735,951.89
<b>CANON MINERO 2010</b>	s/ 5,756,787.50	s/ 23,088,952.98	s/ 104,312,114.00
<b>PRESUPUESTO total 2011</b>	s/ 18,595,042.16	s/ 26,304,663.47	s/ 103,197,192.25
<b>CANON MINERO 2011</b>	s/ 5,610,618.09	s/ 22,313,452.96	s/ 100,472,067.60

Fuente: Elaboración propia en base a Portal de Transparencia Económica del MEF.

Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferecias/gl/default.aspx>

El incremento de los recursos presupuestales recibidos por concepto de canon minero que recibieron las Municipalidades que integraban el CTC Local incrementó la competencia electoral, potenciando los actos de corrupción<sup>134</sup> (con tintes inclusive criminales o mafiosos), tanto por parte de los gobernantes como de los contrincantes,

<sup>134</sup> Para más información sobre la corrupción en estos distritos, véase algunos artículos de periódicos como: <http://www.invierteenhuaraz.com.pe/prensa/informes-especiales/86-informes-especiales/6711-se-cae-el-emporio-corrupto-en-san-marcos>; <http://peru21.pe/politica/ancash-tierra-nadie-amenazas-y-ola-asesinatos-2175573>; <http://www.larepublica.pe/21-03-2014/luis-bambaren-pide-investigar-a-profundidad-asesinato-de-ezequiel-nolasco>.

con el objetivo de mantenerse o acceder al poder, para hacer uso de los recursos del canon como botín personal (ver tabla 26).

**Tabla 26. Número de partidos políticos, elecciones del 2006 y 2010.**

	M.D. HUARMEY	M.D. HUARI	M.D. SAN MARCOS
<b>N. PARTIDOS PLÍTICOS PRESENTADOS A LAS ELECCIONES 2006</b>	7	11	9
<b>N. PARTIDOS POLÍTICOS PRESENTADOS A LAS ELECCIONES 2010</b>	13	7	17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE.

Disponible en: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

Otro de los aspectos relevantes, destacados por algunos de los entrevistados relacionados con la empresa minera Antamina, fue que los distritos más cercanos a las operaciones mineras y, por tanto, los que más canon recibían, tenían también peor actitud a colaborar con la empresa y existía una mayor dependencia hacia ésta. En cambio, los distritos más alejados a la mina presentaban una mejor actitud y menos dependencia de la empresa minera (E-1, 4 de marzo 2014; E-3, 18 de febrero 2015).

En cuanto a la pregunta sobre si el PMSP contribuyó a la paz social, uno de los gerentes del FMA señaló: “Nosotros tuvimos 100% paz social. Por lo menos, en nuestra área tuvimos una época romántica con las autoridades locales” (E-1, 4 de marzo 2014). Otro de los empleados de la empresa confirmó este hecho sobre el efecto del PMSP en la paz social: “Sí, redujo los conflictos. Si tienes muchas obras, la gente está trabajando, preocupada, no tienen fuerza. Un conflicto para todo y complica a la población”. (E-3, 18 de febrero 2015).

En la entrevista realizada a uno de los empleados del FMA, al indagar sobre la provisión de infraestructura educativa y de salud llevada a cabo bajo el marco del PMSP, se señaló que, generalmente, los proyectos de infraestructura solían ser los más atractivos, puesto que era donde más fácil podían obtenerse resultados cuantificables. Sin embargo, señaló que la infraestructura educativa y de salud que se realizó bajo el marco del PMSP no eran construcciones nuevas, es decir, construcciones donde no existía nada previamente, sino remodelaciones o construcciones nuevas en sustitución de las viejas, confirmando que, a pesar de ello, estas obras consiguieron revertir en una importante dosis de legitimación para la empresa minera no sólo por parte de la población sino también de los gobiernos subnacionales. A este respecto, comenta:

Rehicimos centros de salud, los reforzamos con algo de personal. Igual en el caso de educación. No construimos nuevos. Con lo cual la sostenibilidad la podía dar el propio Estado. Sería como el segundo gran componente, infraestructura. Y además de la infraestructura social, nosotros tuvimos un convenio con las 20 municipalidades provinciales de la región. Mediante ese convenio cada Municipalidad Provincial recibían un s/1 millón de soles durante cuatro años para que decidiesen obras de desarrollo que ellos escogieran, que nosotros ejecutábamos y se las entregábamos. Había un equipo de infraestructura grande y potente que se encargaba de hacer el diseño y el seguimiento de la ejecución de estas obras. Las autoridades quedaron muy contentas con este grupo. Nosotros hacíamos de filtro para recomendar los proyectos que hicieran más sentido al desarrollo, aunque la mayor parte de los alcaldes tenía proyectos interesantes. Esto fue muy bueno. No lo hicimos nosotros por convencimiento propio sino presionados por el presidente del gobierno regional. Y después nuestra relación con los alcaldes provinciales fue espléndida. Es más nosotros éramos mejor bienvenidos que el gobierno regional en algunas zonas. Como el GR no tenía mucho expertise en el manejo de los proyectos de inversión, los primeros proyectos en la región fueron los nuestros. Nos dio mucha legitimidad y buena imagen en zonas donde la mina ni siquiera aparecía. Nos protegió mucho de la hostilidad del GR que no duró mucho, un año, y después la relación se fue componiendo y siendo más cooperativa (E-1, 4 de marzo 2014).

De este modo, este comentario deja constancia de que la provisión de infraestructura educativa y de salud, sumada al proyecto de dotar de s/1 millón de soles durante cuatro años a las Municipalidades Provinciales con el fin de colaborar en la infraestructura de desarrollo que considerasen más adecuada, previo asesoramiento con el FMA, fue muy importante en términos de legitimidad para la empresa minera. Es así, como para el FMA esta provisión consiguió mejorar las relaciones con sus *stakeholders* e inclusive con aquellas poblaciones y gobiernos subnacionales que no se encontraban en la zona de influencia minera, pero para los que habían colaborado con la provisión de cierta infraestructura. Por otro lado, dado que los movimientos políticos que acceden al poder a nivel regional y local son diferentes, por temas de rivalidad política el gobierno regional puede no querer colaborar con ciertos gobiernos locales, por lo que el papel de la empresa minera se convierte en clave para estas autoridades locales que requieren implementar proyectos durante su gestión.

### **6.3.2. El PMSP de la empresa minera Barrick**

Si bien la empresa minera Antamina creó una organización de gran envergadura, el FMA, para manejar estos cuantiosos recursos, la empresa minera Barrick delegó esta labor en su asociación civil, ya constituida desde 1998. Esta asociación civil, conocida

con el nombre de Asociación Civil Neoandina (ACN), fue creada inicialmente para administrar el colegio que se construyó en Ancash para dar educación a los hijos de los trabajadores de la empresa. Sus estatutos establecieron su capacidad para realizar actividades no lucrativas culturales, de educación, de asistencia social y desarrollo sostenible sin restricciones a nivel nacional, por lo que se han ejecutado a través de ella, los proyectos de RSE que la empresa tenía en dos operaciones en el país: una en el departamento de Ancash (mina Pierina) y otra en el departamento de La Libertad (mina Laguna Norte). Desde el 2004, la ACN atiende el Convenio de donaciones con la empresa minera Barrick Misquichilca, SA y desde el 2007 gestiona los recursos del PMSP, transformándose en “Unidad Ejecutora” de este Programa<sup>135</sup>.

Como objetivos estratégicos de la ACN se encuentra la de crear un clima favorable con las comunidades, mejorando la calidad de vida de éstas, y tratando de utilizar los recursos asignados de la manera más eficiente y eficaz, no circunscribiéndose sólo a los recursos mineros, sino también a los recursos alternativos de financiamiento, que pueden provenir de donaciones. Los montos de los que dispuso la ACN durante los cinco años que duró el PMSP fueron de unos s/150 millones de soles, es decir, algo más de US\$50 millones de dólares, de los cuales unos s/70 millones de soles fueron ejecutados en proyectos en el departamento de Ancash. Para la gestión de estos fondos y proyectos, la ACN se estructuró de la siguiente forma (ver ilustración 3):

---

<sup>135</sup> Información obtenida de la página web de la ACN, disponible en: <http://neoandina.com/quienes-somos-PMSP.php>

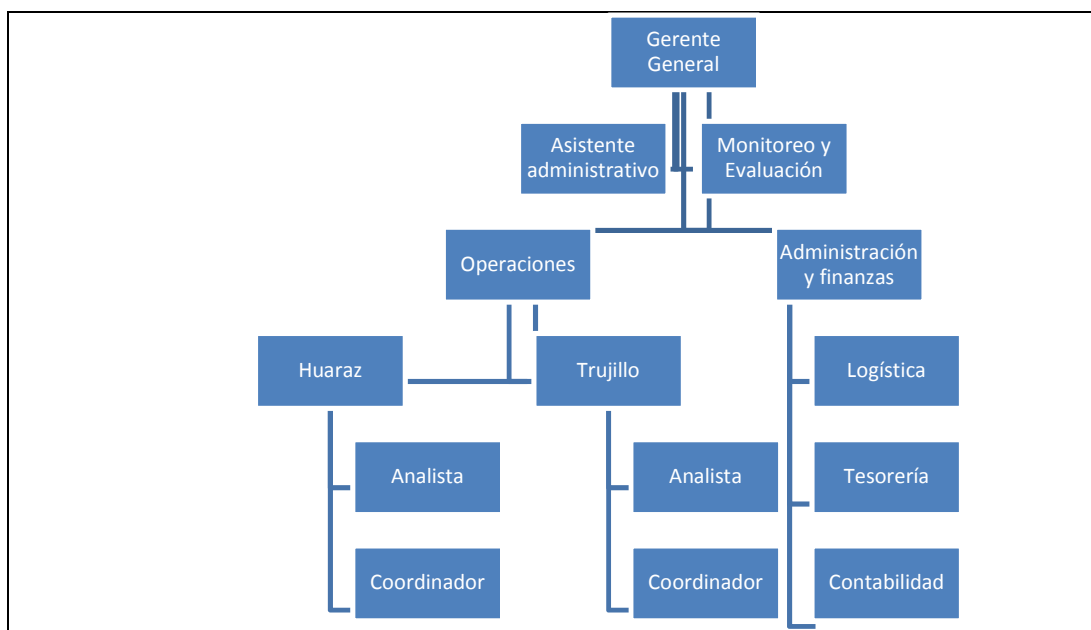


Ilustración 3. Organización de la ACN, Barrick.

Fuente: Estructura orgánica de la ACN.

Disponible en: <http://neoandina.com/quienes-somos-organizacion.php>

Como puede apreciarse, dentro de la estructura de la ACN no aparecen ni la CTC Regional ni la CTC Local. Estas Comisiones Técnicas fueron conformadas aparte de la ACN y se constituyeron dos en el departamento de Ancash: La CTC Regional y la CTC Local. Sin embargo, al igual que con las CTC de la empresa minera Antamina, la proporción de los representantes de la empresa minera Barrick fue en todos los casos mayor.

La CTC Regional contó con seis representantes entre la empresa minera y la ACN, mientras que sólo había un representante del gobierno regional de Ancash. En el caso de la CTC Local, los representantes de la empresa eran cinco miembros, mientras que las autoridades locales de esta comisión sólo eran tres, representando cada una a las tres municipalidades distritales de la zona de influencia de Barrick: Independencia, Jangas y Taricá<sup>136</sup>.

La función principal de estas CTC era, según la página web de la ACN<sup>137</sup>, la de dar conformidad a los proyectos que se ejecutarían tanto por el fondo minero local como

<sup>136</sup> Para más información sobre los integrantes de estas Comisiones, véase: <http://neoandina.com/quienes-somos-ctc.php>

<sup>137</sup> Para más información, véase: [http://www.neoandina.com/pdf/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.neoandina.com/pdf/Resumen_Ejecutivo.pdf)

por el regional. Además, se constituyó también una comisión técnica permanente (CTP) compuesta por funcionarios de relaciones comunitarias de la empresa minera y funcionarios de la ACN, que eran finalmente los responsables de evaluar y calificar las fichas de información de las iniciativas propuestas, así como de promover la formulación de las fichas, perfiles o expedientes técnicos y del acta de calificación del proyecto. Es decir, era finalmente la empresa la que decidía si el proyecto iba o no iba.

En cuanto a la identificación de proyectos, la ACN contaba con diferentes fuentes, “(..) procedentes, por un lado, de la propia empresa minera Barrick, y por otro de los gobiernos regionales, de universidades o redes de salud, todos ellos canalizados a través del gobierno regional, del gobierno local o de la empresa” (E-7, 10 de marzo 2014). Según los entrevistados de la ACN (E-7, 10 de marzo 2014; E-8, 10 de marzo 2014), una vez que se identificaba un proyecto bajo el marco del PMSP, se hacía una primera evaluación sobre su factibilidad y viabilidad. Si indicaba números positivos, se elaboraba el perfil o expediente técnico, dependiendo de la magnitud del proyecto. Una vez que se tenía este perfil o expediente técnico se presentaba a la Comisión Técnica de Coordinación (CTC) pertinente, ya fuera de carácter local o regional. La CTC era la encargada de aprobar el proyecto y si lo hacía, se pasaba a su ejecución, para lo que se convocaba a empresas especializadas en el tema y de acuerdo al resultado de esta licitación, se seleccionaba a una empresa para que ejecutase la obra o proyecto. Una vez realizada la obra, se procedía a su entrega a la entidad correspondiente (cf.E-7, 10 de marzo 2014).

Al indagar si estos proyectos estaban relacionados a los planes de desarrollo de los gobiernos subnacionales, los entrevistados (E-7, 10 de marzo 2014; E-8, 10 de marzo 2014) señalaron que si bien se establecía que el PMSP debía dedicar un 30% de los recursos a salud y educación, no se miró tan directamente a los planes de desarrollo. A este respecto, uno de los aspectos que destacó uno de los entrevistados de la ACN fue la ausencia histórica del Estado en muchas de las comunidades más adentradas del país. Según él, “esa ausencia aún persiste y cuanto más alejados, la ausencia es más gravitante y debilita la toma de conciencia de sus líderes sobre los beneficios técnicos que podrían ofrecerle estos programas y proyectos, en los cuales podría intervenir la actividad privada” (E-8, 10 de marzo 2014).

Para este mismo entrevistado, esa ausencia del Estado central es la que origina en muchos casos que los proyectos que demandan los gobiernos subnacionales tengan objetivos políticos, más que técnicos o sociales (E-8, 10 de marzo 2014). Es decir, el hecho de que los integrantes de las CTC estuviesen compuestos por representantes de los gobiernos subnacionales y por ningún representante de las comunidades, hacía que gran parte de los proyectos quedasen en las zonas urbanas, porque es donde éstos captan más votos, dejando sin proyectos a las comunidades más alejadas y necesitadas. Según este mismo entrevistado, esto ha contribuido a reforzar la opinión de las comunidades respecto del olvido histórico del Estado- manifestado también en sus gobiernos subnacionales-, y a crear una imagen que asocia al Estado central como aliado del sector privado (E-8, 10 de marzo 2014).

Al mismo tiempo, para este entrevistado, este tipo de programas han creado una distorsión con respecto a cuál es la labor real del sector privado, comenzando a demandársele también a la empresa privada el logro del desarrollo. “Estas distorsiones no sólo se originaron en las comunidades, sino también en las autoridades locales y regionales” (E-8, 10 de marzo 2014).

Para el entrevistado (E-8, 10 de marzo 2014), muchas de estas comunidades, alejadas y olvidadas por el Estado, han visto en la empresa minera la posibilidad de recibir una serie de servicios que el Estado no les ha brindado o que lo ha hecho de una manera deficiente. Esta mirada hacia la empresa minera como proveedor de servicios, en un contexto donde inclusive los recursos del canon minero no se han transformado en mayor bienestar y desarrollo para estas poblaciones, - provocando su descontento y oposición a la mina-, ha hecho que el Estado haya comenzado a acercarse amablemente a través de programas sociales<sup>138</sup>.

Como consecuencia de este PMSP, otro de los entrevistados de la ACN (E-7, 10 de marzo 2014) señaló que si bien este Programa ha conseguido, en muchos casos, lograr la paz social entre la población y la empresa minera, lo que ha permitido continuar la

---

<sup>138</sup> De acuerdo a un artículo publicado por el mismo Presidente García, durante su segundo gobierno se redujeron los programas sociales de 82 a 26 y se implementó la focalización. Durante el gobierno de Ollanta Humala, los programas sociales ascendieron a algo más de 90. Véase: <http://www.larepublica.pe/06-05-2014/alan-garcia-escribe-sobre-la-reduccion-de-la-pobreza>.



explotación minera (E-8, 10 de marzo 2014), ha generado también una serie de expectativas, especialmente en las zonas cercanas a los proyectos mineros, que ya no son posibles de satisfacer debido a que el PMSP llegó a su fin en el 2011.

Por otro lado, se señaló que existen problemas para entender qué es realmente el “desarrollo” y cómo enfocarlo a través de este tipo de programas. Para uno de los entrevistados de la ACN, el desarrollo nada tiene que ver con el crecimiento económico: “Se busca, en muchos casos, la cantidad y no la calidad, cuando lo que debería buscarse al hablar de desarrollo es que las pocas cosas que hay sean mejores, no que haya más” (E-8, 10 de marzo 2014). A este respecto, el entrevistado señaló que:

En la sierra, la mayoría de las comunidades están dispersas. Entonces, usted tiene una posta médica aquí y a cuatro horas, hay una comunidad de diez casas. Muy difícilmente una madre que tenga que dar a luz va a llegar hasta la posta. Y en la posta hay cuatro personas y aun cuando Barrick les ponga un médico van a ser cinco personas. Será más desarrollado, pero es sólo una persona. Los médicos no pueden abandonar la posta médica durante cuatro horas para dar asistencia a estas diez familias. Solo lo hacen en un radio de media hora. No es costo beneficio. Entonces, dan a luz y mueren madres e hijos. No importa entonces que esta posta tenga dos pisos más. No importa nada, pero es muy difícil que el propio Ministerio de Salud (MINSA) lo entienda. (E-8, 10 de marzo 2014).

Además, para este mismo entrevistado, “el propio MINSA a través de la DIRESA (Dirección Regional de Salud) pelea porque la empresa minera le ponga más equipamiento y suba de nivel, y entonces la autoridad gubernamental se asigna este logro. (..) El MINSA exige que se pongan más postas de salud, más equipos, más personal y dice ponlo, págalo, que yo luego lo asumo, pero finalmente eso no llega nunca a esas zonas. Es la misma cosa de siempre” (E-8, 10 de marzo 2014).

Desde la ACN, los entrevistados quisieron dejar claro que finalmente “esa visión de desarrollo no le corresponde a la empresa minera sino al Estado. Es el Estado quien tiene que poner la agenda sobre la mesa” (E-8, 10 de marzo 2014). Sin embargo, para los entrevistados no hay un interés por parte del Estado en el desarrollo. Señalaron que ningún funcionario del gobierno nacional había llegado a la zona de influencia de la minera Barrick a hablar con ellos sobre cómo lograr el desarrollo. Y cuando la empresa se desplaza para hablar con el gobierno nacional, el entrevistado señaló que lo que

discuten está relacionado con el corazón de su actividad, esto es, la explotación minera. En sus palabras:

Y cuando nosotros vamos a hablar con el Estado, no vamos a hablar de cómo le generamos el desarrollo, sino de cómo me puedes ayudar con los estudios de impacto ambiental (EIA) y cómo acelero mis cosas, porque el “core” está puesto en la extracción minera. Lo otro es un tema social, los programas sociales en los que las empresas mineras contribuyen dentro de su marco de responsabilidad social. (E-8, 10 de marzo 2014).

Este mismo entrevistado añade que:

Hay zonas en el país, Cajamarca, Apurímac, donde hay 7-8 mineras, que se juntan con petroleras. El potencial económico de apoyo para el gobierno de parte de esas empresas es muy bienvenido, pero ni eso puede hacer el Estado. Ni siquiera puede juntar a esas empresas privadas o sólo a las mineras y decirles, necesito trabajar con ustedes corporativamente para trabajar esto. (E-8, 10 de marzo 2014)

Por tanto, para los empleados de la ACN el Estado en realidad no está tan interesado en conseguir el desarrollo de las zonas de influencia minera, sino que quedaría más patente en estas declaraciones que el interés del Estado reside en que la empresa minera se legitime ante esas poblaciones no importa de qué modo, con el fin de que las empresas mineras consigan la paz social y puedan seguir operando en estas zonas.

## 6.4 CONCLUSIONES

En este apartado, se ha dado respuesta al tercer objetivo específico que plantea: “Describir la estructura organizativa del PMSP en las dos empresas mineras para analizar posteriormente su gestión colaborativa con los gobiernos locales en la provisión de infraestructura educativa y de salud”.

En este capítulo se ha visto, en primer lugar, algunas características de cada empresa minera que revelan las diferencias iniciales de volumen de producción y la imagen que los *stakeholders* y *shareholders* tienen de cada una de ellas. Estas diferencias de volumen implicaron también contar con mayores o menores recursos para llevar a cabo el PMSP, disponiendo Antamina de US\$250 millones, mientras que Barrick contó con

US\$50 millones. Las zonas donde se llevó a cabo el PMSP también fueron más amplias para Antamina que para Barrick.

Posteriormente, se han descrito algunas características generales del PMSP, con el fin de aportar nuevas evidencias que nos ayuden a confirmar nuestra primera hipótesis. Esto es, que el “PMSP ha sido creado por el gobierno nacional para legitimar la imagen de la empresa minera y no la de los gobiernos locales”. A través del discurso inaugural de toma de poder del Presidente García (2006-2011) queda reflejado como se estaban manteniendo negociaciones entre Presidencia y el sector minero, con el fin de sustituir un impuesto adicional a las sobreganancias,- que podría ser cuestionado y rechazado por el sector, dado que muchas de las grandes empresas mineras contaban con contratos de estabilidad tributaria- por un programa en el que el sector minero contribuiría con el Estado a lograr los objetivos sociales y de desarrollo marcados por este último.

En este discurso se muestra como el Estado coloca al sector minero al centro del desarrollo y cómo las cláusulas del PMSP reflejan que depende de la empresa minera el éxito de este Programa, teniendo total libertad para decidir su organización y para hacer alianzas o no con los gobiernos subnacionales y con las comunidades campesinas. En este sentido, podría afirmarse que el PMSP se ha creado para legitimar al sector minero y no a los gobiernos locales.

En cuanto a la estructura organizacional del FMA, que es creada para gestionar el PMSP de la empresa Antamina, se ve que se estructura en base a las áreas de desarrollo que irá trabajando el FMA. En el caso de las CTC, se aprecia que la mayoría de los miembros están conformados por personal de la mina, y los representantes locales y regionales están en desventaja, lo que quiere decir que el peso de la decisión recae finalmente en el FMA. Igualmente, en este capítulo se revelan datos sobre el aumento extraordinario de los presupuestos de algunos municipios de Ancash, lo que incrementó la fractura política y la corrupción, siendo difícil para el FMA trabajar con éstos.

Por otro lado, Barrick ya había constituido la ACN en 1998 para llevar a cabo los proyectos de RSE de la empresa, por lo que es ésta misma la que se encarga de gestionar los montos del PMSP, sin observarse ninguna división especial por áreas de

programas. Como en el caso del FMA, la ACN tiene un CTC donde la mayoría de sus miembros están conformados por representantes de la empresa minera en contraposición a los representantes de las municipalidades o sociedad civil, por lo que en ambos casos queda claro que la última palabra recae sobre las empresas mineras.

Ambas empresas hablan de una gestión colaborativa con los gobiernos subnacionales, aunque también se han ejecutado proyectos por la propia empresa minera en colaboración con alguna empresa u ONG para, como señala uno de los entrevistados, proteger estos programas de los apetitos electoralistas de estos gobiernos. También el PMSP les daba la oportunidad de trabajar más directamente con las comunidades si así lo querían, por lo que ha existido también en estos casos una relación directa empresa comunidad sin pasar por los gobiernos locales.

De este modo, una de las principales conclusiones que se observan de este capítulo es que el PMSP ha sido un importante instrumento de legitimación de las empresas mineras a través de su acción social, convirtiéndolas en un actor clave en el desarrollo de sus zonas de influencia. Sin embargo, el ser el centro del desarrollo ha sido percibido por los entrevistados de la ACN como peligroso, pues consideran que ha llevado a confundir no sólo a la población sino a las autoridades subnacionales sobre lo que es la verdadera tarea de la compañía. Es decir, la empresa minera se dedica a la explotación minera y el desarrollo es considerado tarea del Estado, que no corresponde a la minera más allá de lo que hacen como parte de su RSE. En cambio, para la empresa minera Antamina, este PMSP se ha considerado una oportunidad excelente para ampliar su acción social más allá de su zona de influencia minera. Por tanto, su contribución al desarrollo bajo el marco del PMSP fue vista de manera diferente. Esto es, Antamina consideró que como empresa tenía y podía cumplir un papel importante en el desarrollo de las zonas donde opera y más allá de sus zonas de influencia, mientras que para Barrick el desarrollo es labor del Estado y su papel no debe ir más allá de lo que se considera RSE.

De este modo, este capítulo aporta mayores evidencias para confirmar no solo que el objetivo del gobierno nacional con la creación del PMSP ha sido conseguir la legitimación de la empresa minera y no la de los gobiernos locales, sino que igualmente

se podría señalar que a través de este PMSP, el Estado ha “empujado” a los gobiernos locales y/o comunidades campesinas a depender de estas empresas para la provisión de ciertos servicios públicos. En este sentido, es importante conocer la percepción de las poblaciones de las zonas donde se ha llevado a cabo el PMSP, con el fin de conocer su opinión al respecto de la contribución de este Programa en la mejora de su calidad de vida, y en los efectos en los gobiernos locales. En el capítulo siguiente se abordan los estudios de caso.

### **TERCERA PARTE: CASOS DE ESTUDIO.**



## CAPITULO VII. ESTUDIO DE LOS CASOS

### 7.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como propósito presentar los resultados obtenidos en cada uno de los casos de estudio, así como realizar su análisis comparativo en relación a los efectos que el PMSP tiene en la legitimación o deslegitimación de los dos municipios distritales del departamento de Ancash seleccionados. Este capítulo dará respuesta a los objetivos específicos de carácter empírico planteados en el capítulo I. Esto es: i) Determinar con quién identifica la población la provisión de infraestructura educativa y de salud realizada a través del PMSP; ii) Explorar la satisfacción de la población con los servicios de infraestructura educativa y de salud brindados a través del PMSP y relacionarlos con la reelección del gobierno local; iii) Relacionar la provisión de servicios bajo el marco del PMSP con la paz social. Igualmente, se pretende aportar evidencia que contribuyan a confirmar o rechazar las hipótesis y subhipótesis planteadas:

H1.- *“Este PMSP ha sido creado por el gobierno nacional para legitimar a la empresa minera y no a los gobiernos locales”;*

SH<sub>1.1</sub>- Los gobiernos locales y las comunidades campesinas pueden verse “empujadas” a depender de las empresas mineras para la provisión de ciertos servicios, debido a la debilidad institucional del Estado y al interés del gobierno nacional en legitimar sus políticas extractivas a través de este Programa.

SH<sub>1.2</sub>- Los gobiernos locales buscarán su legitimación ante la población a través del trabajo colaborativo con la empresa minera, mostrando así una provisión más eficiente de servicios y proyectos realizados bajo el marco del PMSP.

H2.- *“La provisión más eficaz y eficiente de infraestructura educativa y de salud a través del PMSP, es importante pero no suficiente para contribuir a la legitimación de los gobiernos locales;*



SH<sub>2.1</sub>.- Si bien la provisión de infraestructura educativa y de salud es bien valorada por la población, ésta no contribuye a la mejora completa de estos servicios, dado que la atención sigue siendo de escasa calidad, por lo que los ciudadanos no ven una provisión completa del servicio.

H3.- *“El PMSP contribuirá a la legitimación de los gobiernos locales cuando los proyectos realizados, con eficacia y eficiencia, contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, lo que repercutirá al mismo tiempo en la legitimación de la empresa minera y, por ende, en la paz social”.*

SH<sub>3.1</sub>.- El PMSP contribuye a la legitimación de los gobiernos locales y de la empresa minera cuando se busca la eficiencia (outcomes) de los proyectos a realizar y no solo la eficacia (outputs).

SH<sub>3.2</sub>.- El PMSP contribuye a la paz social de la empresa minera cuando ésta consigue la legitimación de sus *stakeholders*.

De este modo, este capítulo se divide en cuatro partes. La primera parte presentará una descripción general de cada municipio a partir del análisis de las variables de contexto, datos históricos, socioeconómicos y político-electorales del gobierno de cada una de las unidades de análisis para explicar el grado de desarrollo económico y político en cada uno de ellos, así como implícita y explícitamente sus similitudes y diferencias.

Una vez abordadas estas particularidades se procede, en una segunda parte, a realizar el análisis comparativo de estos dos distritos, el de Independencia y el de Colquioc-Chasquitambo, con los siguientes análisis de caso. Para el distrito de Independencia, se exploran los casos de: Vichay, Acovichay, Jinua, Acopampa y Santa Casa-Comunidad Campesina Ramón Castilla. Y para el distrito de Colquioc-Chasquitambo, se explora los anexos y centros poblados de Lllamarumi, Hornillos, Chasquitambo capital, Colquioc, Shinquipampa y Lllampa.

En el distrito de Independencia, se analizan los casos de Vichay, Acovichay, Jinua y Acopampa para la mejora de infraestructura educativa, aunque también se realizó la

provisión de equipamiento y mobiliario educativo a través del PMSP. En estos casos, la provisión se realizó entre el gobierno local y la empresa minera Barrick. En Santa Casa, se llevó a cabo la construcción de una posta de salud, en lugar de la que ya se tenía por encontrarse en penosas condiciones. En este caso, la provisión se realizó a través de negociaciones entre la comunidad campesina y la empresa minera Barrick.

En el caso del distrito de Colquioc-Chasquitambo, se presentan los resultados concernientes a la provisión de infraestructura de salud en los siguientes anexos y centros poblados del distrito: Lllamarumi, Hornillos, Chasquitambo capital, Colquioc, Shinquipampa y Lllampa. En todos ellos, la población es beneficiaria de una misma posta de salud. Esta posta de salud situada en la capital, Chasquitambo, fue mejorada en materia de infraestructura, pero además contó con un equipo adicional de profesionales de la salud así como equipamiento médico. En el caso de infraestructura educativa, ésta se realizó completa o parcialmente en los casos de Lllamarumi, Hornillos, y Lllampa. También estos centros junto con los de Colquioc, y el centro poblado de Lllampa se equiparon con material educativo y mobiliario a través del PMSP.

La tercera parte de este capítulo presenta algunos hallazgos o aspectos relevantes a considerar de la exploración de estos casos en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Por último, se presentan las conclusiones y resultados de este capítulo.

## **7.2. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS**

El propósito de esta primera parte es completar cada uno de los casos de estudio con datos históricos, socioeconómicos y político-electorales, a lo ya mencionado en el marco metodológico de la primera parte de esta investigación.

Los datos socioeconómicos nos permiten identificar el perfil económico y el grado de desarrollo de cada municipio antes de la puesta en marcha del PMSP. Igualmente, nos permite conocer la cantidad de recursos por concepto de canon minero que maneja cada una de las Municipalidades analizadas. Por otro lado, los datos político-electorales nos ofrecen una perspectiva sobre la integración del municipio, del funcionamiento del

sistema electoral y de partidos en el sistema político de cada uno de los municipios, así como los datos de la competencia electoral y alternancia política. Esta información unida a las entrevistas realizadas y a los grupos focales nos permitirá ir abordando nuestros objetivos específicos, e ir aproximándonos a la confirmación o rechazo de nuestras hipótesis y subhipótesis.

## 7.2.1. MUNICIPIO DISTRITAL DE COLQUIOC-CHASQUITAMBO

### 7.2.1.1. Características generales del distrito de Colquioc-Chasquitambo

#### 7.2.1.1.1. Datos geográficos, poblacionales y socioeconómicos

El distrito de Colquioc-Chasquitambo se encuentra ubicado entre los Valles Fortaleza y Purísima en la provincia de Bolognesi, departamento de Ancash. Este distrito es eminentemente agrícola y es considerado, según el INEI (2010a), un municipio rural de costa, dada su cercanía a la capital de la ciudad costera de Barranca. Si bien sus centros poblados se encuentran entre los 700msnm y los 2,600msnm, la capital, Chasquitambo, está ubicada a 45 minutos de la ciudad de Barranca, mientras que la capital del departamento, Huaraz, se encuentra a tres horas y media de distancia (ver foto 1).

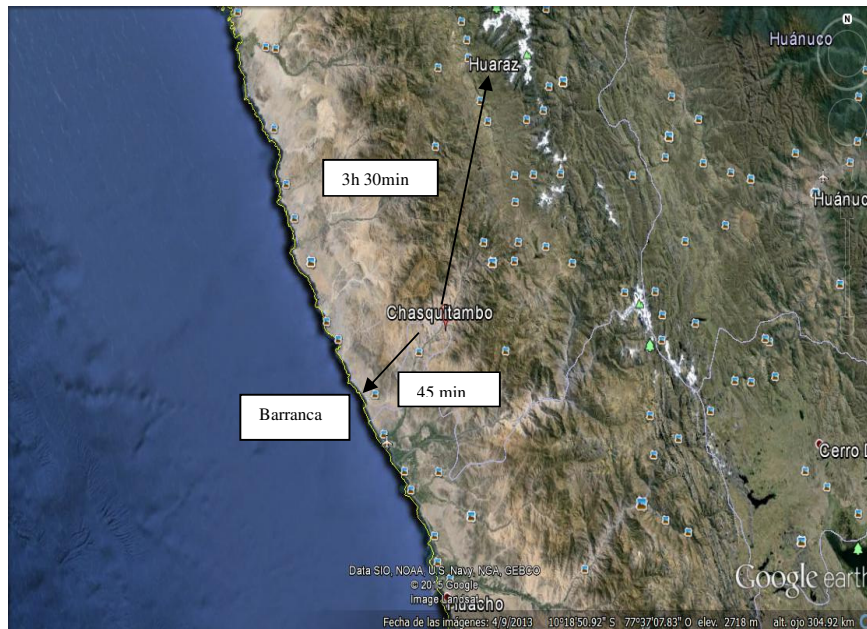


Foto 1. Mapa del distrito de Colquioc-Chasquitambo.

Fuente: Google Earth

Algunos de los detalles de este distrito se han presentado en el capítulo metodológico, en base a los cuales podemos considerar este distrito como pequeño, ya que cuenta en total con una población nominalmente censada de 3,078 habitantes, según datos del INEI a fecha del 2007<sup>139</sup> (INEI, 2010a).

**Tabla 27. Población nominalmente censada en cada uno de los centros poblados analizados del distrito de Colquioc-Chasquitambo, 2007.**

<b>Distrito/ Centro Poblado</b>	<b>Población nominalmente censada</b>	<b>Porcentaje de población (%)</b>
<b>Distrito de Colquioc</b>	<b>3,078</b>	<b>100</b>
Chasquitambo capital	1,582	51.4
Llamarumi	138	4.5
Hornillos	189	6.1
Llampa	358	11.6
Colquioc	134	4.3
Shinquipampa	52	1.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEI (2010a).

Como puede apreciarse por la tabla 27, la capital del distrito de Colquioc, Chasquitambo, es la que concentra mayor número de población al 2007. Ningún centro poblado, salvo el de Llampa, supera los 200 habitantes. Según datos del INEI para el 2007 (INEI, 2010a), el 51.4% de la población residía en la capital, Chasquitambo, mientras que el 48,6% de la población del distrito vive en las zonas rurales del mismo. La población del distrito de Colquioc se estima que ha ido en aumento desde el año 2007 hasta el 2012 pasando, según los reportes del INEI (2010a; 2012a: 82), de 3078 habitantes en el 2007 a 3682 habitantes en el 2012. Esto supondría un incremento de 604 personas desde el 2007 al 2012 (ver tabla 28).

**Tabla 28. Población distrito Colquioc, 2010-2012**

	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Población del distrito de Colquioc (habitantes)</b>	3,078	3,466	3,574	3,682

Fuente: INEI (2010a, 2012a).

A este respecto, es importante mencionar que al realizar el trabajo de campo no se percibió que viviera tanta población en estos centros poblados como la que aparece registrada, lo que podría llevarnos a pensar que podría existir población censada en estos lugares residiendo en otros. De hecho, al contrastarlo con la población dada para el año 2014 por la posta de salud de Chasquitambo, vemos que la cifra es bastante menor y

<sup>139</sup> El censo del 2007 es el último censo, ya que se realizan cada diez años. El próximo censo no tendrá lugar hasta el 2017.

más parecida a la que ofrece el INEI para el año 2007, es decir, 3079 habitantes (cf.E-21, 5 de febrero 2015).

La gran mayoría de los pobladores del distrito tienen como principal actividad económica la agricultura y poseen tierras en otros centros poblados, como Colquioc, Shinquipampa o Llampá. Muchos de sus pobladores son comuneros y forman parte de la Comunidad Campesina de San Juan de Colquioc, por lo que el 70% de las tierras pertenecen al sistema de propiedad comunal (Díaz Trujillo, 2015). Su conducción está a cargo de los comuneros, que manejan extensiones de tierra de aproximadamente 1 Ha, aunque también existen propietarios individuales que disponen del 30% de las tierras productivas (Díaz Trujillo, 2015).

La producción agrícola es principalmente frutícola y está orientada a la venta. Como se ha señalado en el capítulo metodológico, destaca la producción de palta o aguacate para exportación, que ocupa la tercera parte de los terrenos cultivables, así como el cultivo de manzana- variedad San Antonio- para consumo nacional (Díaz Trujillo, 2015). Algunos pobladores combinan esta actividad con otros trabajos en el sector servicios (cf.E-16, 20 de marzo 2014). Esta comunidad campesina tiene un peso político importante dentro del distrito.

En cuanto a la pobreza existente en el distrito en comparación con el departamento y la provincia, datos del reporte del INEI (2009, 2010b) para los años 2007 y 2009, que utilizan un enfoque de pobreza monetaria, señalan que la población del distrito de Colquioc ha mejorado su capacidad de ingresos en estos dos años, pasando de ser un distrito con un 40.7% de pobreza y un 7.8% de pobreza extrema en el 2007, a tan sólo un 11.8% de pobreza y 0.8% de pobreza extrema en el 2009 (ver tabla 29).

**Tabla 29. Población y condición de pobreza para distrito de Colquioc-Chasquitambo, 2007-2009**

2007							
Departamento, provincia y distrito	Población	Pobre %			No pobre	Coef. Var. De la pobreza total	Ubicación de la pobreza total (*)
		Total de pobres	Extremo	No extremo			
Departamento de Ancash	1,066,357	42.6	17.2	25.5	57.4	--	--
Provincia de Bolognesi	33,216	52.5	19.7	32.8	47.5	--	--
Distrito de Colquioc	3,328	40.7	7.8	32.9	59.3	--	1361

2009							
Departamento, provincia y distrito	Población	Pobre %			No pobre	Coef. Var. De la pobreza total	Ubicación de la pobreza total (*)
		Total de pobres	Extremo	No extremo			
Dpto. Ancash	1,109,804	31.5	8.2	23.3	68.5	7.9	--
Provincia de Bolognesi	32,013	30.8	8.2	22.7	69.2	2.0	--
Distrito de Colquioc	3,360	11.8	0.8	11.0	88.2	13.6	1746

Fuente: INEI (2009, 2010b)

Nota (\*): Ordenamiento de mayor a menor de un total de 1832 distritos para el 2007 y de un total de 1836 distritos en el 2009, en función al porcentaje de pobreza total del país. Es decir, los primeros puestos serán los más pobres.

Esto es, de los 1832 distritos existentes en el país en el año 2007, Colquioc se encontraba en la posición 1361, es decir, estaba entre aquellos distritos con una pobreza entre 25% y 49.9%. Para el año 2009, Colquioc pasó a estar dentro de los 310 distritos con menor nivel de pobreza, es decir, por debajo del 25%. Esto quiere decir que, en el transcurso de dos años, Colquioc ha hecho cambios impresionantes en la reducción de su pobreza en términos monetarios.

Sin embargo, a fecha del 2009 todavía persistían algunos problemas sociales importantes como: la desnutrición crónica en menores de 5 años (13.9%); el analfabetismo en mayores de 15 años (5.1%); la tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos) (25.6%); hogares sin electricidad (24.7%); hogares sin servicios higiénicos (50.8%); hogares sin agua potable (27.8%)<sup>140</sup>.

#### 7.2.1.1.2. Recursos presupuestales M.D. Colquioc, 2006-2011.

En cuanto a los recursos económicos de los que dispone esta Municipalidad, encontramos que durante el período 2006-2011, su mayoría provino de las transferencias del nivel central, principalmente, FONCOMUN y vía canon minero- el cual experimentó un importante incremento a partir del año 2007 (ver tabla 30).

<sup>140</sup> Para más información, véase:

[http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad\\_virtual/pdf/indicadores/Dpto\\_Ancash/FichasLocales\\_Ancash.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad_virtual/pdf/indicadores/Dpto_Ancash/FichasLocales_Ancash.pdf)

**Tabla 30. Presupuesto de la MD Colquioc, 2006-2011**

Presupuesto MD. Colquioc en soles (s/)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	798,947.82	2,480,071.10	3,033,606.46	1,980,261.16	2,006,15.58	2,363,474.26
<b>Canon minero</b>	<b>414,694.70</b>	<b>1,826,353.06</b>	<b>2,309,267.08</b>	<b>1,235,567.20</b>	<b>1,340,840.62</b>	<b>1,401,559.06</b>
Regalía minera	7,189.58	44,649.69	61,976.45	25,882.39	56,413.14	78,078.61
Canon hidro-energético	15,322.92	13,973.40	22,505.82	18,260.92	13,013.02	9,911.61
Canon pesquero-impuesto a la renta	9,351.62	6,675.35	11,303.29	9,148.11	10,291.34	--
<b>FONCOMUN</b>	<b>317,844.70</b>	<b>326,883.58</b>	<b>338,388.92</b>	<b>335,600.00</b>	<b>348,064.22</b>	<b>454,799.51</b>
Canon forestal	156.07	57.52	215.05	--	366.96	--
Canon pesquero-derechos de pesca	5,919.23	5,031.50	7,484.85	13,106.54	10,191.50	12,699.47
Programa Vaso de Leche	28,469.00	28,469.00	28,469.00	28,469.00	28,469.00	28,469.00
Proyecto Transportes rurales PROVIAS	--	18,469.00	18,469.00	34,749.00	48,048.00	48,048.00
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	--	14,484.00	14,484.00	14,484.00	14,484.00	14,484.00
FONCODES-Infraestructura social y productiva	--	195,025.00	221,043.00	--	--	--
Apoyo extraordinario TP-GL	--	--	--	43,951.00	--	--
Recursos ordinarios por transferencias de partidas y otras asignaciones	--	--	--	221,043.00	--	228,453.00
Programa de alimentos y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia	--	--	--	--	1,107.00	1,107.00
Programa de modernización municipal	--	--	--	--	59,998.00	38,982.00
Plan de incentivos para la mejora de la gestión municipal	--	--	--	--	41,471.00	46,883.00
<b>Recursos Ordinarios (*)</b>	<b>28,469.00</b>	<b>256,447.0</b>	<b>282,465.00</b>	<b>342,696.00</b>	<b>92,108.00</b>	<b>320,561.00</b>
<b>Canon Sobrecanon, Regalías y participaciones</b>	<b>452,634.12</b>	<b>1,862,158.39</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>FONCOMUN</b>	<b>317,844.70</b>	<b>326,83.58</b>	<b>338,388.2</b>	<b>335,600.00</b>	<b>381,462.00</b>	<b>454,799.51</b>
<b>Canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones</b>	<b>--</b>	<b>34,582.13</b>	<b>2,412,752.54</b>	<b>1,301,965.16</b>	<b>1,532,585.58</b>	<b>1,588,113.75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia económica MEF.

Disponible: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Nota (\*): Los recursos ordinarios corresponden, según el MEF, a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Más información en:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publica/pres/2012/ANEXO4\\_FTES\\_DE\\_FINANCIAMIENTO.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/pres/2012/ANEXO4_FTES_DE_FINANCIAMIENTO.pdf)

FONCOMUN se crea en 1993 por DL 776, Ley de Tributación Municipal, durante el gobierno de Fujimori y está establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión de las diferentes municipalidades, especialmente, las localidades rurales y urbano marginales del país más alejadas y deprimidas. Los

recursos de FONCOMUN se otorgan en base a criterios de población, tasa de mortalidad y tasa de ruralidad para ser gastados a criterio de la municipalidad. Son utilizados en muchos casos para gastos corrientes, aunque en su origen sólo el 30% de éstos era para tal fin, teniendo que ser destinado el 70% a gastos de inversión.

Estos datos nos muestran también que la Municipalidad Distrital de Colquioc dispone de escasos recursos presupuestales, a pesar del incremento a partir del año 2007 de los recursos provenientes del canon minero. Además, apenas dispone de ingresos propios, es decir, aquellos recaudados a través de los impuestos municipales. El monto de ingresos propios de esta municipalidad corresponde a un 0.4% de los ingresos totales<sup>141</sup>.

Sin embargo, a pesar de este reducido presupuesto, el aumento de canon y la posibilidad de acceder al poder son siempre un incentivo para muchos candidatos independientes. Su llegada a la alcaldía, apoyados de un electorado clientelar, va en muchos casos relacionada al uso de la política para fines personalistas, lo que ha llevado a la población a identificar la reelección con sinónimo de corrupción.

#### **7.2.1.1.3. Elecciones municipales M.D Colquioc, 2006 y 2010.**

Desde el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), la población ha manifestado su rechazo a la corrupción y, en menor medida, al autoritarismo que caracterizó el gobierno fujimorista a través de su resistencia, cada vez mayor, a reelegir autoridades. De hecho, en las elecciones subnacionales del 2006, de los quince presidentes regionales y alrededor de 70 alcaldes provinciales que se presentaron a la reelección, sólo dos presidentes regionales y 27 alcaldes provinciales fueron reelegidos, observándose una situación similar para las Municipalidades distritales. Este fenómeno, que se considera reciente, no diferencia ni las características, ni el estilo de gestión de aquellos que se presentaron a la reelección (Ballón, 2008:17-18).

---

<sup>141</sup> Para más información, véase:

[http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad\\_virtual/pdf/indicadores/Dpto\\_Ancash/FichasLocales\\_Ancash.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad_virtual/pdf/indicadores/Dpto_Ancash/FichasLocales_Ancash.pdf)



Los acontecimientos ocurridos en las elecciones municipales del 2006 en el distrito de Colquioc fueron un claro ejemplo del rechazo de la población a la reelección. Las elecciones del 2006 iban a dar la victoria al alcalde que había llegado al poder en las elecciones municipales del 2003. Sin embargo, este hecho contó con una gran oposición local, dado que los pobladores sabían que esta persona tenía los recursos económicos para mantenerse en el poder a través de la compra de votos, lo que favorece el clientelismo político<sup>142</sup>. La compra de votos se realiza a través de pago con dinero, obsequios o puestos de trabajo a la clientela, la cual se inclinará en algunos casos por apoyar a ese candidato en las elecciones a través de su voto. En el Perú, el voto es obligatorio bajo pena de multa.

Por ello, y sin saber muy bien quiénes estuvieron involucrados, se quemaron las ánforas con los votos de las elecciones, motivo por el cual se tuvo que convocar a elecciones complementarias un año más tarde, en el 2007. En estas elecciones complementarias aparece un joven candidato, vecino de Chasquitambo, quien solicitaba una oportunidad para gobernar por un solo mandato. El aún alcalde se volvió a presentar a estas elecciones, pero en esta ocasión, el joven candidato que se presentaba con el Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo- el mismo movimiento político que había ganado las elecciones regionales del 2006 -, fue el elegido.

Según uno de los entrevistados, muchos de los candidatos que llegan al poder lo hacen por intereses personales no por el interés general, y pueden con dinero perpetuarse en el poder. Por esta razón, cuando apareció este joven candidato, vieron en él una alternativa para el cambio:

El candidato anterior volvió a candidatear porque tenía plata, compra votos. Hacen lo que quieren. Qué está pasando en Ancash, en Chiclayo. Vuelve a postular este antiguo candidato y entonces todos los partidos políticos le apoyan (al joven candidato), ya que sólo quería un mandato, una oportunidad. (E-19, 5 de febrero 2015)

---

<sup>142</sup> Para más información sobre clientelismo político en Perú, véase: Muñoz Chirinos, P. (2013). *Campaign Clientelism in Peru: An Informal Theory*. Tesis doctoral, University of Texas, Austin, USA. Disponible en: <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/21918/MUNOZCHIRINOS-DISSERTATION-2013.pdf?sequence=1>

A las elecciones municipales del 2006, se presentaron siete fuerzas políticas y a las elecciones complementarias del 2007 sólo cuatro: i) Movimiento Independiente Nueva Esperanza Regional Ancashina “Nueva Era”; ii) Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo; iii) Partido Aprista Peruano y iv) el Partido Nacionalista Peruano, resultando ganador el Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo, liderado por este joven candidato (ver tabla 31).

**Tabla 31. Resultados electorales elecciones 2007 complementarias, MD Colquioc**

Organización Política	Votos	Porcentaje %
Movimiento Independiente Nueva Esperanza Regional Ancashina “Nueva Era”	323	37.87
Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo	416	48.77
Partido Aprista Peruano	17	1.99
Partido Nacionalista Peruano	97	11.37
VOTOS VALIDOS	853	97.37
VOTOS BLANCOS	4	0.46
VOTOS NULOS	19	2.17
VOTOS EMITIDOS	876	85.55
AUSENTISMO	148	14.45
ELECTORES HÁBILES	1,024	

Fuente: Informe de Resultados de la ONPE (ONPE, 2008).

En estas elecciones complementarias, el candidato ganador recibió más del 48% de los votos totales emitidos, por lo que podríamos considerar que contó con una importante legitimidad de entrada, teniendo en cuenta los bajos niveles de representatividad que existen a nivel local. En las elecciones del 2010, este joven alcalde salió reelegido con el mismo movimiento político, Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo. En esta ocasión, su movimiento se enfrentaba a seis organizaciones políticas más, lo que le dio un porcentaje de votos de casi el 35%. Los votos blancos y nulos ascendieron en estas elecciones del 2010 con respecto a las elecciones complementarias del 2007, así como también ascendieron el número de electores hábiles, pasando de 1,024 en el 2007 a 1,530 en el año 2010 (ver tabla 31 y 32).

**Tabla 32. Resultados electorales 2010, MD Colquioc-Chasquitambo**

Organización Política	Votos	Porcentaje %
Partido Democrático Somos Perú	16	1.3
Partido Aprista Peruano	209	18.0
Fuerza 2011	75	6.4
Movimiento Independiente Esperanza Regional Ancashina	291	25.0

<b>“Nueva Era”</b>		
<b>Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso</b>	<b>164</b>	<b>14.1</b>
<b>Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo</b>	<b>406</b>	<b>34.9</b>
<b>VOTOS VALIDOS</b>	<b>1,161</b>	<b>100</b>
<b>VOTOS BLANCOS</b>	<b>94</b>	<b>8.1</b>
<b>VOTOS NULOS</b>	<b>35</b>	<b>3.01</b>
<b>TOTAL DE VOTOS EMITIDOS</b>	<b>1,290</b>	
<b>TOTAL VOTOS HÁBILES</b>	<b>1,530</b>	

Fuente: Elecciones Municipales 2010. Resultados a nivel distrital. Disponible en:  
[http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados\\_erm/index.php](http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados_erm/index.php)

Muchas de las razones que explican la reelección del alcalde están directamente relacionadas con el PMSP, pero también con el carisma, su liderazgo y capacidad de “gestión”. A pesar de ello, también se manifestaron numerosas voces críticas, especialmente, teniendo en cuenta la mirada crítica que existe en la población hacia la reelección. Debido a esto, sorprende que este joven candidato hay sido reelegido por segunda vez, en las elecciones del 2014, siendo ésta su tercera gestión. Por esta razón, se considera importante, aunque va más allá de nuestro período de estudio, conocer los resultados electorales municipales realizados el 5 de octubre del 2014, con el fin de observar posibles variaciones que se hayan producido desde las elecciones del 2010.

**Tabla 33. Resultados elecciones 2014, MD. Colquioc-Chasquitambo**

<b>Organización Política</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje %</b>
<b>Partido Democrático Somos Perú</b>	<b>295</b>	<b>22.13</b>
<b>Siempre Unidos</b>	<b>604</b>	<b>45.31</b>
<b>Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso</b>	<b>139</b>	<b>10.43</b>
<b>Movimiento Regional el Maicito</b>	<b>273</b>	<b>20.48</b>
<b>Unión Nacionalista Ancashina</b>	<b>22</b>	<b>1.65</b>
<b>VOTOS VALIDOS</b>	<b>1,333</b>	<b>100</b>
<b>VOTOS BLANCOS</b>	<b>60</b>	
<b>VOTOS NULOS</b>	<b>60</b>	
<b>TOTAL DE VOTOS EMITIDOS</b>	<b>1,453</b>	
<b>ELECTORES HÁBILES</b>	<b>1,830</b>	

Fuente: Elecciones Municipales 2014. Resultados a nivel distrital. Disponible en:  
<http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2014/PRERM2014/Resultados-Ubigeo-Distrital-EM.html>

En principio, se aprecia por la tabla 33, que en las elecciones de octubre del 2014, se presentaron cinco movimientos políticos, de los cuales sólo dos repiten en las elecciones. Los tres restantes son movimientos políticos que se presentan por primera vez en este distrito. Entre ellos, se encuentra la formación política, “Siempre Unidos”, a

través del cual salió reelegido el joven alcalde del distrito de Colquioc-Chasquitambo por segunda vez, constituyendo éste su tercer mandato. Esto es característico de muchas autoridades locales en Perú, que utilizan los movimientos políticos como canales de acceso a las elecciones. En este sentido, analizando las tres elecciones podemos visualizar lo siguiente:

**Tabla 34. Balance elecciones distritales Colquioc-Chasquitambo, 2007, 2010, 2014**

	2007	2010	2014
<b>Votos de diferencia con el segundo partido más votado</b>	93	115	304
<b>Incremento de votos de diferencia de unas elecciones a otras en la diferencia de votos con el segundo partido más votado</b>	22	189	
<b>N. de electores hábiles</b>	1,204	1,530	1,830
<b>Diferencia de n. de electores hábiles de unas elecciones a otras</b>	506	300	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de elecciones municipales Colquioc-Chasquitambo, 2007,2010, 2014. Disponible en: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

Una de las características que se aprecian en las tres elecciones realizadas en el distrito desde el año 2007 al 2014, es que la diferencia de votos con el segundo partido o movimiento político más votado en el distrito aumenta, pasando de 93 votos de diferencia en las elecciones del 2007, a 115 en las elecciones del 2010 y a 304 en las elecciones del 2014. Esto implica una diferencia de votos de 22 de las elecciones del 2007 al 2010, y de 189 votos de las elecciones del 2010 a las del 2014. Otro dato curioso es el aumento del número de electores hábiles, que pasan de 1,204 en las elecciones del 2007, a 1,530 en las elecciones del 2010 y a 1,830 en las elecciones del 2014, observándose una diferencia de 506 electores hábiles entre las elecciones del 2007 y 2010, y un incremento de 300 electores hábiles del 2010 al 2014, que casi coincide con el número de diferencia de votos con la segunda fuerza más votada en las elecciones del 2014. Esto significaría, que los 300 nuevos electores hábiles que aparecen en las elecciones del 2014 habrían votado todos al partido del alcalde reelegido, “Siempre Unidos”, puesto que la diferencia de votos con la segunda fuerza más votada en el 2014 fue de 304 votos. Esto significa que esta autoridad, en caso de

que se hubiese producido compra de votos, hubiera salido ganadora nuevamente a pesar del incremento de electores hábiles, pero por una diferencia de tan solo 4 votos.

#### ***7.2.1.2. Gestión colaborativa entre minera Antamina-Municipalidad distrital de Colquioc-Chasquitambo.***

Las relaciones entre la Municipalidad de Colquioc y Antamina, previas a la llegada del nuevo alcalde habían sido conflictivas a nivel de todo el Valle Fortaleza. A nivel de distrito, estas relaciones eran muy tirantes porque la llegada de la empresa no había supuesto la implementación de ningún proyecto, y la población sentía que no había mucho compromiso por parte de la empresa minera con sus necesidades.

Esta situación tiene su explicación en el hecho de que, antes de la implementación del PMSP, la empresa minera centraba sus actividades de responsabilidad social empresarial (RSE) solo en sus zonas de influencia directa. De este modo, al considerarse el distrito de Colquioc-Chasquitambo una zona de influencia indirecta, no existía la obligación por parte de la empresa minera de realizar proyectos bajo el marco de su RSE. Esto sumado a los escasos recursos por concepto de canon minero, que revertían en el presupuesto municipal, contribuyó a que la presencia minera generase mucho descontento en la población.

Esta situación cambia con la implementación del PMSP, puesto que supuso la ampliación de la acción social de la empresa minera más allá de sus zonas de influencia. En el caso de Antamina, la ampliación de su acción social se debió principalmente a la gran cantidad de recursos con los que contaba cada año en sus fondos, regional y local, del PMSP. Estos fondos se acumulaban y debían gastarse en el período de cuatro años o más –esto último, en el caso que no se hubieran gastado todos los fondos a la terminación del Programa en el año 2011. Por lo tanto, este cambio de actitud de las autoridades locales hacia la empresa minera se inicia con el nuevo alcalde, que toma el poder en el año 2007. Uno de los gerentes de la Municipalidad de Colquioc lo expresa claramente:

(..)Hasta antes de (la llegada de) este alcalde se utilizaba la guerra (con la empresa minera) y no se llegaba a nada. Así que el alcalde reenfoca las relaciones (..). Como toda autoridad nueva, representante de una institución que de alguna

manera incide en la vida local, nos presentamos(..). Ellos nos ofrecieron su disposición a conversar, a acercarse. El alcalde tenía un proyecto que había ofrecido en su campaña política, que era acercarse a la tecnología (..). Les saca el expediente para mostrárselo a los representantes de la mina, lo analizaron y dieron el visto bueno. Nos donaron el dinero y el proyecto fue para adelante. Y desde ahí, ya se empezó bonito a dialogar. Se hizo una mesa de concertación, donde participó la comunidad, Antamina y empezó a caminar todo de manera distinta a nivel de lo que es el Valle (e inclusive a nivel) de departamento. (E-16, 20 de marzo 2014)

La implementación del PMSP supuso, para muchos alcaldes, un cambio de estrategia en su relación con la empresa minera, pasando del enfrentamiento a la colaboración. Este Programa, al ampliar las zonas de influencia, abría la posibilidad de colaboración de los gobiernos locales con la empresa minera, ya que con los programas de RSE anteriores se había limitado solo al trabajo directo entre empresa minera y comunidades campesinas, que eran principalmente las más afectadas al encontrarse en las zonas de influencia directa de la empresa.

En el caso del Municipio de Colquioc, el alcalde vió en la empresa minera un importante aliado estratégico para la materialización de sus proyectos municipales, por lo que esto supuso un cambio importante en la forma de conseguir su legitimación. Es decir, se pasa de pensar sólo en la legitimidad de entrada (*input legitimacy*), basada en ganar las elecciones, liderando la oposición a la empresa minera- estrategia que en el pasado era muy utilizada por aquellos que querían acceder a la Municipalidad como autoridad política-, a buscar también su mantenimiento en el poder a través de una legitimidad de ejercicio o de resultados (*output legitimacy*), mediante esta colaboración. Esta última, hasta antes del PMSP, era complicada de obtener debido a los problemas ya mencionados.

De este modo, al poner el acento en la legitimidad de ejercicio o de salida (*output legitimacy*) para el mantenimiento del poder, adquiere automáticamente gran relevancia la capacidad de liderazgo de la autoridad local, así como su mirada estratégica hacia los proyectos que se implementan y cómo impactan en la población. Esto deviene especialmente importante en contextos donde no hay una continuidad en las acciones de gobierno, sino que cada autoridad local llega al poder para ejecutar su propia agenda. Es

por ello, que el mantenimiento en el poder de una autoridad dependerá, en gran parte, de la gestión que realice, aunque esta gestión tampoco es sinónimo de garantía.

En el caso del distrito de Colquioc-Chasquitambo, su alcalde se ha caracterizado por su capacidad de liderazgo y visión estratégica a la hora de implementar proyectos bajo el marco del PMSP. Este alcalde además de tener en cuenta la mejora en la provisión de servicios básicos, como salud y educación, no descuidó lo que consideró el tema central de su gestión. Esto es, una visión integral del desarrollo basada en cinco focos: i) desarrollo rural productivo; ii) desarrollo social y gestión del medio ambiente; iii) desarrollo de infraestructura productiva y social básica; iv) desarrollo turístico; v) gestión de desastres y fortalecimiento de la seguridad ciudadana (E-15, 20 de marzo 2014).

Dado el carácter rural del municipio, los proyectos que la Municipalidad implementó bajo el marco del PMSP iban enfocados a desarrollar la infraestructura productiva y la capacitación de los recursos humanos, con el fin de poder incrementar la producción agrícola y beneficiar con ella a la mayor parte de la población dedicada a esta actividad. En muchos casos, algunos de estos proyectos se llevaban a cabo a través de transferencias, en forma de donaciones, al presupuesto de la Municipalidad por la empresa minera para la implementación de los mismos. En otras palabras, los proyectos se realizaban a través de contrapartidas. A este respecto, uno de los gerentes de la Municipalidad de Colquioc señala:

(..)Hemos podido canalizar entre s/13-15 millones de soles de la compañía minera en proyectos, lo que en lugares que son provincia no han podido hacer. Pero es porque nosotros hemos enfocado nuestros proyectos al desarrollo económico. (..)Nosotros pensamos, desarrollamos la economía a través del desarrollo de la infraestructura productiva, el desarrollo de las capacidades productivas de la provincia. (..) Al desarrollar la tierra vamos a desarrollar la vida de toda la población porque el 90% de la población está ligada a la actividad agrícola, es propietaria o usufructuaria, impactando en casi toda la población. El resto, el 10%, un 3-4% se dedica a los servicios. Y esta es mano de obra que trabaja en Barranca. Para nosotros era importante esto (..). (E-16, 20 de marzo 2014)

Estos proyectos, como se ha mencionado, partían de la iniciativa municipal, y se proponían a la empresa minera para su financiamiento, mostrando el claro liderazgo del alcalde en las propuestas para esta colaboración. Según comenta este mismo: “Son

proyectos que surgen de la idea netamente municipal, netamente de mi persona, porque yo veía que eran proyectos de gran envergadura, y proyectos de gran importancia e interés para la comunidad, en general (..)” (E-15, 20 de marzo 2014).

Sin embargo, la visión del que fue gerente del FMA con respecto a los proyectos realizados con la Municipalidad de Colquioc fue de la existencia de una mayor colaboración entre las partes en el diseño de los mismos: “Eran sus ideas mezcladas con las nuestras las que al final salían. Era una cosa bien dinámica, bien práctica” (E-1, 4 de marzo 2014).

La buena colaboración y las relaciones de amistad que se habían generado entre la Municipalidad y la empresa minera tuvo también un efecto en las mesas de diálogo<sup>143</sup>, que se había conformado entre la empresa minera y la comunidad campesina de Colquioc, la cual había sido la más perjudicada por la llegada de la empresa minera, puesto que habían tenido que vender y ceder tierras para el paso del mineroducto. Dado que la comunidad no contaba por aquel entonces con buenos representantes, que pudiesen ayudarles a beneficiarse de la presencia minera a través de proyectos, la Municipalidad asumió este rol, canalizando muchas de las obras que tenían como destinatarios la comunidad. Pero al mismo tiempo, también ejerció un rol coordinador y de liderazgo con el resto de las autoridades del distrito para mejorar las negociaciones en las mesas de diálogo con la empresa minera. Según nos comenta el alcalde de Colquioc:

(..) Al final, tú vas a una reunión de mesa de diálogo, lo malo que a veces si no sabes liderar todos quieren pedir para su lado. En este caso, no. Yo tenía una reunión previa con ellos (con todas las autoridades a nivel distrito), y les decía, aquí se tiene que concretizar primero esto y luego ir viendo en tu sector: salud, educación, etc. Así se trabajaba. (E-15, 20 de marzo 2014)

---

<sup>143</sup> Las mesas de diálogo son definidos como instrumentos utilizados en contextos de conflicto, en el que los principales actores afectados se reúnen para dialogar y negociar, con el fin último de establecer la paz social. Estas mesas de diálogo son, en algunos casos, formalizadas por decisión del Gobierno y en otros, son instancias informales que surgen impulsadas por la iniciativa de los propios actores involucrados en el conflicto. Para más información sobre el tema, véase: <http://prodialogo.org.pe/blog/mesas-de-di%C3%A1logo-y-mesas-de-desarrollo-espacios-para-el-ejercicio-democr%C3%A1tico>



Esta visión estratégica de desarrollo y la capacidad de dialogar con la empresa minera, que parece ha definido a esta Municipalidad, es atribuida por el mismo alcalde de Colquioc al hecho de que una autoridad local cuente con estudios superiores, dado que estos generan una amplitud de mirada y mejores conocimientos sobre las necesidades de la zona y cómo satisfacerlas. Su opinión parte de que muchas de las autoridades locales que llegan al poder son vecinos de la propia comunidad o distrito, generalmente, sin preparación alguna para gestionar ni para visionar cómo lograr el desarrollo de sus territorios. Esto es potenciado también legalmente, dado que la normativa de elecciones municipales, Ley N. 26864 ("Ley N. 26864. Ley de Elecciones Municipales," 1997), en un intento de no privar de derechos a ningún ciudadano, solicita para ser alcalde tan solo el ser ciudadano en ejercicio, tener documento nacional de identidad, y tener como domicilio la provincia o el distrito donde se postule, al menos dos años antes continuos. No se hace ninguna mención al requisito de tener educación primaria, secundaria o tener estudios superiores, lo que incrementa la debilidad institucional del nivel local. En el caso de la Municipalidad de Colquioc, su alcalde, cuenta con estudios universitarios y por tanto, éste mismo considera que su formación ha influido también en su visión de desarrollo. Como él mismo señala:

Yo no comparto todavía, el que hasta el momento las autoridades no tengan instrucción superior, porque desde ahí tiene que partir lo que es la visión de desarrollo de un distrito. A veces, llegamos a ser autoridades de una forma improvisada y no tenemos esa mentalidad abierta de poder conversar, negociar, dialogar (...). Y lo otro, es hacia dónde queremos encaminar a un pueblo. Y a veces no sabemos diferenciar cuáles son nuestras potencialidades como distrito y cuáles nuestras debilidades. Desde ese punto de vista, tendría que hacerse un análisis, al menos, aquí en Perú. Porque a veces, (...) si tienes un problema pero tienes una potencialidad, con eso no más, puedes darle solución a tus problemas. (E-15, 20 de marzo 2014)

Esta debilidad institucional genera una percepción de ineficiencia de los gobiernos locales, suavizada en parte por el PMSP, el cual ha sido considerado por la Municipalidad de Colquioc, como un elemento clave en la consecución de los objetivos municipales de desarrollo, no sólo al incrementar los recursos de la propia Municipalidad, sino al acelerar la gestión de estos proyectos.

Esto ha revertido en una imagen de mayor eficacia y eficiencia de la Municipalidad, gracias al hecho de que la Municipalidad ha podido realizar obras que no estaban

presupuestadas o que no contaban con los recursos necesarios, ya que si bien el gobierno regional y todos los municipios del departamento reciben canon minero, éste no se distribuye equitativamente, ni permite cubrir algunas de las necesidades de la zona, más allá de la infraestructura. Según uno de los gerentes de la Municipalidad de Colquioc:

Si no hubiera estado este fondo o Antamina, no se podrían haber hecho estos proyectos. Lo que pasa es que, como región, recibimos el canon. El estadista en Lima piensa que estamos bien y que no hay necesidad fácilmente de derivar otros recursos de otras fuentes para financiar otros proyectos. El canon, de hecho, a muchos distritos los ha estigmatizado. Es decir, como tienen canon ya no tienen necesidad, y aquí hay pobreza y pobreza extrema. (E-16, 20 de marzo 2014)

Como señala este entrevistado, el canon ha contribuido a incrementar los presupuestos de muchos gobiernos subnacionales, pero no ha podido ser una herramienta eficaz contra la pobreza, ya que su uso está condicionado a gastos de capital. Por tanto, las partidas que se dedican a otras tareas o proyectos que pueden lidiar más directamente con la pobreza o pobreza extrema, como FONCOMUN u otros programas sociales, se han visto reducidas del presupuesto general que reciben estos niveles de gobierno a través de transferencias.

Otro de los elementos que se mencionan como causa de haber favorecido una imagen de mayor eficacia y eficiencia en la Municipalidad de Colquioc bajo el marco del PMSP, se debe a la mayor rapidez en los procesos de licitación realizados por el sector privado frente a los realizados por el sector público, así como en la ausencia de condicionalidades por parte del sector privado, cuando se trabaja en colaboración. Esto se ve claramente al observar las condicionalidades que establecen algunos Ministerios que implementan programas de desarrollo productivo, los cuales en muchos casos son focalizados, con lo que se limitan las posibilidades de muchos gobiernos subnacionales para ser aptos a la recepción de los mismos. A este respecto, el alcalde de Colquioc-Chasquitambo señala:

(..)En las instituciones públicas ponen más trabas y, lamentablemente, si no tienes influencias, acá no hay obras que se ejecuten. Ese es el detalle. Si no tienes un padrino, compadre, un buen amigo o un buen intermediario arriba (a nivel Ministerio), no pasa nada. Lo otro es que ahora están sacando tema de calificaciones a las Municipalidades, como es el FONIE (Fondo para la Inclusión

Económica en Zonas Rurales). A nivel de Ancash, son solo 10 distritos los que forman parte, pero en otras regiones son más, casi el 80-90% de sus distritos. En nuestro caso, no estamos dentro, pero seguro que si formásemos parte de ese programa, nuestro distrito habría presentado 20-30 proyectos y ahora estaríamos haciendo una gran inversión en Chasquitambo. Lamentablemente, no puedo presentarme y también ponen parámetros para gestionar. Eso debería ser abierto. Por ejemplo, en el programa “Mi Riego” del MINAG, no puedo presentar proyectos de riego porque estoy por debajo de los 1,500 msnm. Nos amarran. Pero si hay padrinos arriba pasan los proyectos y se ejecutan. (E-15, 20 de marzo 2014)

Este comentario señala que los baremos impuestos por el gobierno nacional conllevan una limitación a la promoción del desarrollo para aquellos territorios que no se encuentran entre éstos. Además, denota los problemas existentes dentro del propio gobierno nacional para comprender la realidad diversa del país, pero también la importancia que adquieren las relaciones interpersonales entre los diferentes niveles de gobierno, lo que algunos autores denominarían las “relaciones intergubernamentales” para sacar temas adelante. Sin embargo, en el caso mencionado, se entiende el “compadrazgo o padrinazgo”<sup>144</sup> como una alianza entre dos personas con el fin de conseguir objetivos económicos y políticos, que comporta una serie de obligaciones recíprocas entre uno y otro. De este modo, estaríamos hablando tanto de favores por amistad como de posible corrupción.

Esta limitación de recursos presupuestales y de acceso a algunos programas del Estado de interés para las Municipalidades puede ser salvada, en ciertos casos, con la realización de alianzas estratégicas, como la establecida bajo el marco del PMSP, denominado por el alcalde de Colquioc, como “inversión por gestión”. Esto es, se presentan proyectos a la empresa privada o a diferentes instituciones públicas para financiar o cofinanciar diferentes proyectos de interés para la Municipalidad, lo que incrementa los ingresos y la inversión de esta Municipalidad, por encima de lo que le es asignado como presupuesto. Es a través de esta “inversión por gestión”, donde este alcalde ha realizado mucha de su autolegitimación como “buen gestor”. ¿Pero cuáles han sido las obras realizadas bajo el marco del PMSP y las percepciones de la población de los diferentes anexos y centros poblados de las mismas, principalmente, en lo que se refiere a infraestructura educativa y de salud?

---

<sup>144</sup> Para más información sobre el funcionamiento del compadrazgo o padrinazgo en el Perú, véase: Contreras Hernández, J. (1984). El compadrazgo y los cambios en la estructura de poder local en Chinchero, Perú. *América Latina*, XLIV (2), 5-29.

### **7.2.1.3. Realización de obras de infraestructura educativa y de salud.**

En cuanto a las obras de infraestructura educativa y de salud, realizadas en el Municipio Distrital de Colquioc bajo el PMSP, destacamos principalmente la posta de salud de Chasquitambo, la cual da servicio a la población de todo el distrito, por lo que pueden observarse las diferencias o similitudes en la percepción de este servicio por parte de la población de los diferentes anexos y centros poblados.

Adicionalmente, durante el trabajo de campo, se observó también la contribución del PMSP a mobiliario y/o equipamiento en los PRONEI<sup>145</sup> de Lllamarumi y Hornillos, las instituciones educativas (IIEE) de primaria y secundaria de Chasquitambo, y la IE de carácter integrado (primaria y secundaria) de Lllampa. Todas las obras de infraestructura, educación y salud, en las que intervino el FMA, llevan el logo de la empresa minera, por lo que se hace más fácil la identificación de su participación en las obras.



**Foto 2. IE N. 028-Hornillos (Distrito de Colquioc). PMSP-Antamina.**



**Foto 3. IE N. 039. Lllamarumi (Distrito Colquioc). PMSP-Antamina.**

<sup>145</sup> El PRONEI es el programa no escolarizado de educación inicial, que ofrece una alternativa para los niños que en sus primeros años, de 0 a 3, no pueden asistir a una escuela formal de inicial por la lejanía. La persona que los atiende no requiere más que de estudios secundarios y puede ser una misma madre del lugar que se encarga de cuidar a los niños. El PRONEI fue solicitado por los pobladores de Lllamarumi a la Municipalidad y ésta aprovecho la colaboración del PMSP para realizar la obra.

#### 7.2.1.3.1 Infraestructura de salud bajo el marco del PMSP

En cuanto a la posta de salud de Chasquitambo, categorizada como primer nivel de atención 1-2, se destaca que a través del PMSP y de la actual gestión municipal se construyó el área del laboratorio, se amplió el área de farmacia y se construyó el área de odontología. Igualmente, a través del FMA se abasteció con instrumentales y material tanto para odontología como para otras áreas. Se compró también una ambulancia, y se realizaron campañas médicas itinerantes en el distrito con todos los especialistas.

Adicionalmente, a través del PMSP se aumentó el personal de salud para esta posta por el período de cuatro años. Desde el año 2009 hasta el año 2013, se firmó un compromiso con la Red Huaylas Sur para mantener a este personal mediante recursos del FMA y después, se acordó que fuera la Red quien asumiese los salarios de estos nuevos profesionales. Sin embargo, la posta contó con este equipo de profesionales adicional financiado por el FMA sólo durante dos años, desde el año 2009 hasta el año 2011. Este equipo estaba integrado por una enfermera, un médico, un odontólogo, un tecnólogo para laboratorio y un chofer, pasando de tener 11 empleados, entre profesionales y técnicos, a tener 16 (cf.E-21, 5 febrero 2015).

La contratación de estos profesionales, financiados con recursos del FMA, sirvió para que el MINSA viera la necesidad en la zona de aumentar el número de personal de salud (cf. E-22, 6 de febrero 2015). Actualmente, y aunque ya el FMA no asume el pago de este personal, se mantiene el mismo número de profesionales, pagados ahora por el MINSA a través de la Red Huaylas Sur. También la Municipalidad financia a dos técnicos de enfermería adicionales, uno para la posta de salud de Chasquitambo y otro para el puesto satelital de salud de Llampa.

Sin embargo, si bien se mantiene el mismo número de personal que financiaba el FMA, los contratados por el MINSA están ahora bajo modalidades de contratos diversos. Antes, los contratados eran todos profesionales, ahora son profesionales y serumistas, los cuales acaban de terminar sus estudios y cumplen sus SERUMS<sup>146</sup> (cf.E-

---

<sup>146</sup> El SERUMS es el Servicio Urbano Rural Marginal de Salud que fue creado en 1981 con el fin de buscar una adecuada dotación de profesionales de salud en las zonas más alejadas y pobres del país. La prestación del SERUMS es indispensable para ocupar cargos en entidades públicas, ingresar a programas

22, 6 de febrero 2015). Los serumistas son profesionales de la salud recién licenciados, colegiados y hábiles para el ejercicio de la profesión, que realizan labores médicas en las zonas más deprimidas del país en el primer nivel de atención, durante el período de un año ("Ley del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud, Ley N. 23330," 1981: art.1, art.4). Por lo tanto, en muchos casos cuentan con escasa experiencia profesional, dado que acaban de terminar la carrera.

Este hecho, como se verá en la siguiente sección, es una de las variables que parecen influir en la percepción de la población sobre la baja calidad del personal médico. Otras de las razones es que a pesar de que la posta de salud es de nivel 1-2 y por consiguiente debería atender hasta las 2pm, ofrece un servicio de 24 horas. Estas horas adicionales son parte de un acuerdo verbal entre los profesionales de salud de la posta y el alcalde del distrito a cambio del pago del personal extra, es decir, de los dos técnicos de enfermería (cf. E-22, 6 de febrero 2015).

Este incremento de las horas de atención ha podido crear expectativas en la población sobre el nivel de atención que debería ofrecer la posta, confundiéndolo con un centro de salud de nivel 1-3. De hecho, según nos relata uno de los entrevistados, la actual posta fue hasta el año 2011 un centro de salud 1-3, fecha que coincide con la finalización del PMSP. Después bajó de categoría al no contar con el número de personal requerido (cf.E-22, 6 de febrero 2015). Esta posta de salud tiene solo carácter preventivo y paliativo. Los casos graves se derivan al hospital de Barranca.

Añadido a esta percepción de baja calidad profesional, se encuentra el hecho de que aproximadamente un 70% de la población del distrito de Colquioc se atienden por el seguro integral de salud (SIS)<sup>147</sup> (cf.E-21, 5 de febrero 2015). Este seguro es aquel del que disponen aquellas personas consideradas pobres, que no han tenido un trabajo formal ni han contribuido con sus salarios a la seguridad social, lo que en Perú corresponde con ESSALUD. La cobertura del SIS es completa, pero definitivamente los atendidos bajo este sistema no reciben la misma calidad de medicamentos ni todos

---

de segunda especialización profesional y recibir becas o ayudas del Estado para estudios y perfeccionamiento. El SERUMS está regulado por Ley N. 23330. Para más información, véase:

<http://www.minsa.gob.pe/dggdrh/comunicate/documentos/Ley%20SERUMS.pdf>

<sup>147</sup> El SIS es financiado por los impuestos directos e indirectos de toda la población.

los medicamentos son cubiertos por el SIS. El SIS usa medicamentos genéricos y existe un cupo por mes. Si la demanda para ese medicamento aumenta en ese mes por encima de la oferta del medicamento disponible, habrá pacientes que puedan quedarse sin éste o tengan que comprarlo.

Por otro lado, una de las actividades financiadas con el FMA eran las campañas de salud, donde se coordinaba con la posta los días en los que se realizaría esta campaña para avisar a la población. En estas campañas, el FMA contrataba a los diferentes especialistas que hacían chequeos a la población y se entregaban también medicinas. Al terminar el FMA, la Municipalidad siguió manteniendo estas campañas pero con el mismo personal de la posta de salud, es decir, sin todos los especialistas. Solo en ocasiones especiales, se contrata personal adicional para estas campañas. La Municipalidad se encarga también de comprar los insumos para laboratorio y odontología con el fin de dar el servicio.

#### **7.2.1.3.2. Infraestructura educativa bajo el PMSP**

En cuanto a la infraestructura educativa, se llevó a cabo en el año 2010 la construcción de dos PRONEI en Lllamarumi y Hornillos bajo el PMSP. Estos PRONEI son de material noble<sup>148</sup>. El PRONEI de Lllamarumi atiende a unos 4-5 niños del nivel inicial entre los 3 y 5 años aproximadamente.

En el caso de Hornillos, este centro atiende un promedio de 10 niños al cuidado de una sola persona. Este local cuenta con cocina y está adecuado según normas del Ministerio de Educación (MINEDU). Tiene su sala de dirección y sus servicios higiénicos. Ambas construcciones fueron un reclamo de la población a la Municipalidad, y el alcalde transmitió este interés al FMA en el año 2008, materializándose las obras dos años después.

En Chasquitambo, se exploraron las IIEE N. 20850, Andrés Avelino Cáceres, de niveles de primaria y secundaria, ya que son dos infraestructuras que no se encuentran ubicadas en el mismo recinto. En estos casos, se supo que el FMA había colaborado con estos centros no con infraestructura, sino con equipamiento informático y equipamiento

---

<sup>148</sup> Se le llama así al cemento en contraposición con las construcciones hechas de adobe.

de laboratorio solo para el colegio de secundaria. A ello se le une la provisión de mobiliario, entre los que se encuentran mesas y sillas de estudio, denominadas “carpetas”. La renovación de la infraestructura realizada en estos dos colegios había sido provista, en este caso, no por el FMA sino a través de una alianza de la Municipalidad de Colquioc con el Gobierno Regional.

En Llampá, a través del FMA, se llevó a cabo la construcción de dos aulas en el segundo piso de la IE 20851 San Juan de Colquioc. Esta IE es de carácter integrado, es decir, acoge bajo la misma infraestructura tanto al nivel de primaria como al de secundaria. También a través del FMA se proporcionaron mesas y sillas de estudio, es decir, diez carpetas para el nivel de primaria y 22 para el nivel de secundaria (Antamina, 2011). Generalmente, esto se hace a través de donaciones del FMA a la Municipalidad o directamente del FMA a la institución educativa.

Otro de los aspectos a resaltar es que a pesar de no formar parte del PMSP, se firmó un convenio en el año 2001 entre la empresa minera Antamina y la Municipalidad de Colquioc para dar capacitación permanente a los profesores de todo el distrito hasta el término de la vida útil de la mina, lo que implica que muchos de estos profesores tienen la posibilidad de contar con capacitación continua. Esta capacitación es voluntaria y no obligatoria.

#### ***7.2.1.4. Percepciones de las obras en los diferentes anexos y centros poblados***

##### **7.2.1.4.1. Lllamarumi-Hornillos**

En Lllamarumi y Hornillos, se exploró principalmente la percepción de la población sobre la posta de salud de Chasquitambo, ya que es la que les corresponde, así como los PRONEI construidos en ambos lugares. Adicionalmente, no se quiso perder de vista otras obras de relevancia, realizadas bajo el marco del PMSP en colaboración con la Municipalidad, que pudieran ser relevantes para los pobladores.

Con este fin, se llevó a cabo en Lllamarumi dos grupos focales, uno de hombres y otro de mujeres. El grupo focal de hombres contó con la participación de actores clave,



como el agente municipal y el promotor de salud<sup>149</sup>. Ambos grupos focales incluyeron a beneficiarios de estas obras. En Hornillos, fue más complicado reunir a la gente, por lo que se optó por realizar entrevistas semi-estructuradas. Igualmente, hubo problemas para encontrar a actores clave de ese período, como el que fue alcalde del centro poblado de Hornillos, dado que ya no residía en la zona.

Llamarumi y Hornillos se encuentran muy cerca el uno del otro y a escasos kilómetros de la capital, Chasquitambo. Gran parte de su población ha construido sus casas al lado de la carretera, la cual conecta Huaraz con Barranca. Sus pobladores son eminentemente agricultores.

En cuanto a la identificación sobre la autoría de la provisión de infraestructura educativa y de salud, de los grupos focales y las entrevistas realizadas en Llamarumi y Hornillos, se observa que la población reconoce bastante bien en esta labor tanto a la empresa minera Antamina como a la Municipalidad. De este modo, esta colaboración entre los actores ha sido mostrada e informada a la población. Se identificó a la empresa minera Antamina como la entidad que brindó el financiamiento de determinadas obras o que complementó ciertos servicios y, en algunos casos, reconocen un aporte económico realizado por parte de la Municipalidad, pero destacan sobre todo la labor del alcalde como “gestor” de estas obras.

En cuanto a la satisfacción con los servicios prestados, si bien reconocen que en temas de infraestructura educativa y de salud ha habido mejoras importantes en sus zonas, la falta de personal o de su calidad profesional en ambos sectores influye en su opinión de no tener una completa satisfacción al respecto de estos servicios. En ambas zonas, la satisfacción hacia los PRONEI es mucho mayor que hacia la posta de salud (cf. E-28, 4 de febrero 2015; GF-33, 6 de febrero 2015; GF-34, 6 de febrero 2015). Destacan como principales problemas del servicio de salud, la baja calidad profesional del personal y la mala atención (cf. GF-34, 6 de febrero 2015; E-28, 4 de febrero 2015). Igualmente, señalan los problemas con las medicinas y la atención que ofrece el SIS (cf. GF-34, 6 de febrero 2015). Esto muestra la dificultad que supone para el Estado, por su

---

<sup>149</sup> El promotor de salud es una persona de la comunidad a la que se capacita para promover conductas de autocuidado, promoción y prevención, convirtiéndose en el nexo entre la comunidad y la posta o centro de salud más cercano.

debilidad institucional, el poder ser eficaz y eficiente en la provisión de servicios básicos, lo que contrasta con la capacidad del sector privado para serlo.

Sin embargo, el aspecto más relevante que se señala en estos dos lugares es la sensación de centralización de proyectos en las zonas más pobladas, como la capital Chasquitambo, sintiendo que las obras no llegan ni a Lllamarumi ni a Hornillos. Señalan que en ocho años estas zonas solo han contado con una obra, la de “agua potable con conexión domiciliar”, la que junto con el desagüe, son dos de los principales problemas que estos pobladores aprovechan a presentar en el grupo focal y a mencionar en las entrevistas.

Según los participantes y entrevistados, se llevó a cabo una canalización para llevar agua potable a los domicilios. Sin embargo, esta canalización es simplemente el entubamiento directo del agua del río hacia las casas, sin tratamiento de ningún tipo. Por otro lado, el desagüe realizado en Hornillos no es un pozo séptico, por lo que todas las aguas servidas o residuales van hacia el río, llenando la zona de mosquitos y generando un problema de salubridad. Estas obras consideradas de importancia para los moradores de estas zonas parecen no haber recibido la atención necesaria por parte de la Municipalidad durante los años que lleva su gestión.

Al preguntarles sobre otras obras que se hubiesen realizado en la zona y que considerasen de importancia, mencionaron la existencia de un canal de irrigación denominado Lllamarumi-Hornillos, que según uno de los participantes del grupo focal, a pesar de la importancia que supone para la población está inutilizado, dejando entrever que estas obras han tenido tintes de corrupción, no beneficiando verdaderamente a quienes debería beneficiar. Según comentan los entrevistados:

Mira, hay una construcción de una irrigación que está a dos kilómetros más arriba para unas doscientas hectáreas. Está inutilizado. Imagínate hay tanta inversión y tanto presupuesto. Este señor alcalde debe saberlo y todavía (el proyecto) sale con el nombre de Lllamarrumi y nosotros no tenemos ni una sola irrigación, pero si sale con el nombre de Lllamarrumi, imagínese hasta donde se está manejando eso de tono oscuro. (GF-33, 6 de febrero 2015).

Aquí nadie se ha enterado. Se ha anunciado pero la población no se ha enterado. Nadie se beneficia de aquí. Se beneficia Llampá con este canal de irrigación. Ni Lllamarumi ni Hornillos. (E-28, 4 de febrero 2015).

Otro de los temas de importancia que se resalta en ambas zonas es el del empleo. Los pobladores tenían el anhelo de que las obras que se realizan entre la Municipalidad y la empresa minera diesen mayores oportunidades laborales a la población local o, al menos, fueran fuente de ingresos adicionales. Sin embargo, señalan que la mayor parte de los contratados son personas que llegan de afuera para realizar estas obras. Según los entrevistados:

Aquí hay maestros de obras, obreros que saben de la construcción. A pesar de eso, la Municipalidad nunca ha dado ese apoyo. De otros sitios traen (...). En este pueblito carecemos de trabajo a la persona que sabe de construcción de material noble. (GF-33, 6 de febrero 2015).

Esta imagen contrasta con el papel que ha jugado la Municipalidad, hasta la llegada de esta nueva gestión, como uno de los grandes empleadores locales. Actualmente, las obras que realiza la Municipalidad están a cargo de una empresa contratista, por lo que el empleo generado por ésta se ha reducido. De este modo, resalta el deseo de la población de que las obras que se realizan con la colaboración de la empresa minera, den trabajo a la población local, viendo la generación de empleo como una obligación, tanto de la Municipalidad como de la empresa minera. Según uno de los integrantes del grupo focal: “Lo que se quiere es que Antamina haga una obra, y ponga operarios que salgan del pueblo. ¿Para qué? Para que haya dinero económicamente” (GF-33, 6 de febrero 2015).

Al realizar la pregunta sobre si el conjunto de obras realizadas durante la gestión del alcalde con participación de la empresa minera ha ayudado a que los ciudadanos vean con mejores ojos su gestión, la respuesta fue afirmativa. Resaltaron que estas obras han influido también en su reelección, al menos en la primera, dado que este mismo alcalde ha salido reelegido nuevamente en las elecciones de fines del año 2014. Sin embargo, los participantes dejan constancia de que hay un gran descontento entre la población y, en particular, entre ellos mismos sobre esta segunda reelección.

Si bien relacionan la primera reelección del alcalde con su gestión y las obras que había realizado o estaba realizando, y señalan que se le entregó un voto de confianza nuevamente para que ganase en las elecciones del 2010, apuntan que su victoria en las elecciones de octubre 2014 se ha debido más a los votos golondrinos que al verdadero apoyo con el que cuenta ya este alcalde, dado que después de tantos años, parte de la población no se siente beneficiada por su gestión. A este respecto, considera que su gestión tiene un enfoque “centralista”, es decir, las obras se concentran en la capital, que es donde hay más población, y electoralista, son realizadas con objetivos políticos de ganar las elecciones, y para lograrlo señalan que se sirve de su relación con Antamina. A este respecto, señalan:

Sobre las construcciones que se vienen dando en nuestro anexo, recuerdo que el alcalde lo tomaba más allegado a Antamina, para sacar obras y hacer su conexión. Por ese motivo lo hacía, pero se le criticaba más por Antamina. Y decía que por mí se está construyendo, decía en el pueblo y se veía que se identificaba con Antamina. Y eso al pueblo le convence el Alcalde, que él está haciendo obras y hay que reelegirlo, y también el pueblo ve los trabajos que hace. Y si él se reelige es por voto golondrino, porque viene a contra voluntad del pueblo, porque mayormente el pueblo lo ha rechazado, sino que vienen personas que han llegado de otros sitios, más del cincuenta por ciento del poblado. (GF-33, 6 de febrero 2015)

Los participantes de este grupo focal señalaron como factores claves para la primera reelección llevada a cabo en octubre del 2010, el hecho de que el alcalde se proyectase como un buen gestor, debido a las diferentes obras que se realizaron durante su gestión, tanto con el FMA como con el gobierno regional (cf. GF-33, 6 de febrero 2015). Esto evidencia la autolegitimación que el mismo alcalde hizo de sí mismo, como gestor de las diferentes obras que se llevaron a cabo durante su gestión. La realización de estas obras fue de la mano con una promoción de su imagen como gestor, la cual fue asumida por la población, inclusive si no se beneficiaban directamente de las obras realizadas.

Además, el alcalde parecía resaltar que las relaciones con la empresa minera habían generado una familiaridad entre estos actores, que podían revertir en la solicitud de mayor número de proyectos, lo que abría también la posibilidad a la generación de un cierto clientelismo y dependencia, ya que las buenas relaciones entre el gobierno local y la empresa también podían revertir en mayor paz social para la empresa. A este respecto, uno de los participantes del grupo focal comenta del alcalde: “Es un buen

gestionador. Él dice “yo sé gestionar, entrar a las mineras es como padre para mí” (GF-33, 6 de febrero 2015).

Con este comentario, el participante del grupo focal señala que las relaciones entre la Municipalidad y la empresa minera son de familiaridad y que si el alcalde pide algún proyecto a la empresa minera, ésta se lo concede. Por lo tanto, esto también genera una idea en la población de que si apoyan a este alcalde puede revertir en la realización de determinados proyectos para sus anexos o localidades, sólo con que el alcalde se lo solicite al FMA.

Uno de los aspectos que señalan los entrevistados es cómo la realización de obras por la Municipalidad en alianza con la empresa minera ha sido aprovechada por el alcalde para la compra de votos. Según uno de los entrevistados, el FMA apoyó la creación de una asociación de agricultores de palta y se entregó dinero a la Municipalidad para la compra de viveros de paltos. También apoyó con el riego por goteo pero, al parecer, parte del presupuesto se usó para otros fines en detrimento de la eficiencia de la obra.

Antamina, (...) nos manda un módulo para cuarenta hectáreas de terrenos implementados. Pero ¿qué hace el alcalde? Ese dinero lo duplica como si me tocaran cuatro mangueras por mi planta y le está poniendo uno y el resto lo está dando. Es parte de la campaña y por allí, el acoge más. (GF-33, 6 de febrero 2015).

Como consecuencia de la percepción de la población entrevistada sobre la centralización de las obras en la capital por parte del alcalde y el uso político de las mismas, los entrevistados señalaron su descontento y manifestaron su preferencia por una colaboración directa con la empresa minera, dado que no consideraban al gobierno local un buen canalizador de las necesidades del anexo. A este respecto, uno de los entrevistados señaló:

Sabemos que Antamina se comprometió a hacer obras, a apoyar a la comunidad. Pero, ¿qué pasa con los gobiernos locales? Utilizan a Antamina para su reelección. Si Antamina trabajaría directamente con nosotros yo creo que funcionaría mejor, porque los gobiernos locales no descentralizan lo que nosotros queremos. (GF-33, 6 de febrero 2015).

Cuándo se exploraron los criterios por los cuales los participantes elegirían o reelegirían a sus autoridades locales se señaló el hecho de que fuera una persona dialogante con la población para priorizar sus necesidades, que cumpliera con sus promesas, que fuera transparente y equitativo con toda la población del distrito y no hiciese diferencias por ser o no partidario suyo. Igualmente, señalaron la importancia de la “descentralización” en la realización de obras, reiterando el hecho de que todos los anexos y centros poblados debían ser considerados igual que la capital a la hora de realizar obras.

#### **7.2.1.4.2. Chasquitambo capital**

Chasquitambo es la capital del distrito de Colquioc y la que mayor número de población congrega. En Chasquitambo, se realizaron numerosas entrevistas semi-estructuradas a actores clave y se realizó un grupo focal de mujeres que contó también con la participación de mujeres de Llama. Fue complicado, sin embargo, realizar el grupo focal de hombres en esta zona, puesto que éstos se encontraban trabajando sus tierras por ser época de siembra. Esto implicaba que salían de sus casas muy temprano y regresaban muy tarde. Adicionalmente, se unía a ello el tema de la desconfianza, ya que sospechaban que esta investigación podía ser realizada por encargo de la empresa minera o de la Municipalidad, y no como parte de unos estudios doctorales. De este modo, se decidió contar con la opinión de los varones a través de entrevistas semi-estructuradas a personas clave.

En Chasquitambo, se exploró principalmente la percepción de la población con respecto a las obras realizadas en la posta de salud, y secundariamente del equipamiento realizado en las IIEE de primaria y secundaria. Sin embargo, se quiso recoger también la percepción de los pobladores sobre otras obras que pudieran haber sido realizadas bajo el marco del PMSP y que la población de la capital las considerase importantes.

Al igual que en Llamarumi y Hornillos, el objetivo era: i) conocer con quién identifica la población las obras realizadas, ii) su satisfacción, iii) si éstas habían servido para la reelección del alcalde.

De las entrevistas semi-estructuradas y el grupo focal realizado en Chasquitambo, se percibió que existía un conocimiento sobre la participación de la empresa minera en sectores como salud y educación. Reconocieron la contribución del FMA a la construcción y equipamiento de laboratorio en la posta de salud, y al equipamiento de material y mobiliario a los dos centros educativos de inicial y secundaria.

De este modo, podemos señalar que la población identifica estos aportes tanto con la empresa minera como con la Municipalidad, dado que si bien no conocen exactamente si ha habido contrapartida de esta última, si está muy presente en los entrevistados el papel gestor del alcalde (cf.E-25, 18 de febrero 2015; cf.E-23, 18 de febrero 2015; cf. E-19, 5 de febrero 2015; cf.E-24, 18 de febrero 2015; cf.E-21, 5 de febrero 2015 ; cf.E-20, 6 de febrero 2015).

En general, los entrevistados consideran que las obras y equipamiento, realizados por el FMA en materia de salud y educación en Chasquitambo, son importantes y han contribuido a mejorar estos sectores. A pesar de ello, señalan también, como en el caso de Lllamarumi y Hornillos, la necesidad de aumentar la calidad del profesorado en las instituciones educativas de la zona (cf. GF-26, 7 de febrero 2015), y la escasa profesionalidad del personal de salud, así como los problemas con la cobertura que les ofrece el SIS en tema de medicinas (cf. GF-26, 7 de febrero 2015; cf.E-19, 5 de febrero 2015).

Sin embargo, si bien estas obras en materia de infraestructura educativa y de salud son consideradas importantes, no han sido la clave de la reelección del alcalde. En términos generales, se señala que se ha valorado todo en conjunto, pues uno de los proyectos clave fue la apuesta realizada por mejorar el agro en la zona. Esto se ha hecho a través de diferentes proyectos productivos y de infraestructura, como los canales de irrigación, los reservorios, los plantones y la capacitación de los productores, siendo éste uno de los proyectos más integrales. Esto nos da evidencias para confirmar la segunda hipótesis que señala que a pesar de que las obras de infraestructura educativa y de salud son importantes no son suficientes para la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales.

Al preguntar por la satisfacción con las obras realizadas en esta área de desarrollo agrícola, se encontraron también críticas, como los canales de irrigación y reservorios, en el que se señaló que hubo un cambio de materiales de los señalados en el expediente técnico por otros de peor calidad, no completando la obra tampoco como se planteaba en el expediente. Esto hace sospechar de prácticas de corruptela, así como del escaso monitoreo y supervisión realizados, ya fuera por parte de la empresa minera o de la Municipalidad. A este respecto, al conversar con el actual Presidente de la Comunidad Campesina sobre si pensaba que la Municipalidad podía estar implicada en prácticas de corrupción, contesta:

No se sabe. Puede ser. Si un expediente dice que se debe hacer así, se cambia. No ha habido reclamos. No nos ha dejado (el alcalde) que la comunidad haga supervisión. De que nos vale que la comunidad tenga eso si no se puede sacar el agua. Hay 56 parceleros en esa zona. Es un tubo grueso. Hay que hacer algo. Voy a crear un Comité de Gestión para que eso no se quede como un elefante blanco. (E-19, 5 de febrero 2015).

Esto denota que, finalmente, no todas las obras se realizaron de la manera más eficiente, por lo que se ha creado una gran división en el distrito entre los partidarios del alcalde y los críticos hacia su gestión, quienes consideran que algunas de estas obras realizadas son “elefantes blancos”, no han beneficiado a todos por igual, o no se ha cumplido con las promesas electorales. Algunos de los comentarios a este respecto señalan:

“Se hizo un centro de acopio, pero es un elefante blanco que no produce” (GF-26, 7 de febrero 2015).

“(.) Después de su primer mandato hizo buenas obras, apoyó a la comunidad y entonces el pueblo le dio una oportunidad. Pero cuando un líder es mentiroso, no cumple sus promesas, hay malestar” (E-19, 5 de febrero 2015).

La realización de las obras mediante gestión colaborativa entre la empresa minera y la Municipalidad son publicitadas por esta última para que se conozca quien ha participado (cf. E-19, 5 de febrero 2015). Sin embargo, cuando hay problemas con estas obras, los entrevistados señalan que la Municipalidad se escuda en que son obras realizadas por la empresa minera. No hay una clara rendición de cuentas. A este respecto, uno de los participantes del grupo focal señaló:



“Dijeron buen alcalde, ha hecho los canales, pero cuando hubo problemas con los canales, él dijo: “Yo no lo he hecho. Eso lo ha hecho Antamina”. Se limpia las manos.” (GF-26, 7 de febrero 2015).

Critican el que la Municipalidad gestione obras de manera política, a pesar de que los comuneros han sido, en muchos casos, los más beneficiados (cf.E-19, 5 de febrero 2015; cf.GF-26, 7 de febrero 2015). Sin embargo, detrás de todo esto se encuentra el hecho de que la Comunidad piensa que una negociación directa con la empresa minera es siempre mucho más ventajosa para ellos que una colaboración Municipalidad-empresa minera, ya que piensan que cuando la Municipalidad colabora con la empresa lo hace para su provecho. A este respecto, uno de los comuneros entrevistados señala:

Está bien que la empresa negocie directamente con la Comunidad, que no pase directamente por el gobierno local. Podemos presentar también nuestros proyectos a la empresa. La parte más afectada es la Comunidad. Sin embargo, la Municipalidad es la que saca más provecho de la colaboración con la empresa minera. Nosotros queremos que la colaboración sea directa entre minera y Comunidad para presentar proyectos sin pasar por la Municipalidad. La Municipalidad ve muy aparte para ellos. (E-19, 5 de febrero 2015).

Sienten que si bien la Comunidad fue quien cedió las tierras para el paso del mineroducto, la empresa minera les ha hecho a un lado con el PMSP y ha decidido trabajar directamente con la Municipalidad, a pesar de que consideran que las comunidades tienen su propia directiva y, dado que son las más perjudicadas, ya que ceden o venden sus tierras, son con las que la empresa minera debería negociar directamente. A este respecto, uno de los líderes de la comunidad campesina entrevistados señala:

Cuando llegó el PMSP, yo era Directivo y me invitan. Salgo a la palestra y agradezco, pero me dirigí a Antamina para que tenga conocimiento de que aquí hay una comunidad campesina y que antes teníamos un trato especial y ahora nos ignoran. Esta comunidad tiene su directiva, pensamientos, criterios propios, que no necesitamos que otros piensen por nosotros (refiriéndose a la Municipalidad). Hemos cedido terreno y ahora nos ignoran. (E-20, 6 de febrero 2015)

En la actualidad, las discusiones entre comunidad y empresa minera han incrementado, debido al descubrimiento del paso de una fibra óptica al lado del mineroducto para uso de la empresa minera y de una compañía telefónica, el cual no fue autorizado por la Comunidad ni tampoco se pagó nada adicional por esta instalación y

paso. Este hecho ha dado la oportunidad a la Comunidad Campesina para renegociar con la empresa minera más directa e independientemente de la Municipalidad, lo que esperan retribuya en mejores convenios de los que tuvieron inicialmente con la minera, especialmente, cuando se comparan con otras comunidades. Algunos de estos líderes comunales señalaron:

Ahora estamos en una mesa de diálogo con la minera para concretizar, para hacerle ver que la empresa no ha hecho buenos convenios que nos favorezcan, como en educación. Antamina, en otras Comunidades les apoya en educación. Antamina cubre los gastos de los hijos de los comuneros que estudian. Los alumnos que sobresalen y de bajos recursos reciben gastos pagados para estudiar. (E-19, 5 de febrero 2015)

(..) Les hemos dicho que plata no queremos porque no sabemos manejarla. Queremos obras. Una laguna entre el distrito, canales, un local. Antamina tiene que hacer obras directas aquí (en compensación por lo de la fibra óptica). (E-20, 6 de febrero 2015)

Este incidente de la fibra óptica y los años de presencia minera en el país han dejado más clara la relación que tiene el Estado con las empresas mineras, y la desventaja de la población a este respecto, quien finalmente no ve más remedio que colaborar con la empresa minera para dar solución a muchos de sus problemas. Sin embargo, esta colaboración con la empresa minera es vista por algunos miembros de la comunidad campesina con resignación, dado que el Estado responde más a los intereses privados que a la defensa de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, consideran su oposición a la minera una batalla perdida, donde la mejor opción posible es la de tolerar a la empresa minera a cambio de la satisfacción de sus necesidades. Uno de los entrevistados señala:

He visto como el Estado favorece con leyes del Congreso a las empresas. (..)El Estado apoya a las transnacionales. Antamina amplió sus fronteras de explotación y no pagó ningún impuesto.(..) Yo he ido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para ver si habían autorizado el paso de fibra óptica, porque son los únicos que autorizan. Saben más que nosotros, pero no dicen nada. (..) He ido a la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros), a la Defensoría del Pueblo, insiste e insiste. (..) Y es que el Estado protege a la empresa. Y ¿qué hacer ante todo ello? Yo tengo 64 años de vida. No voy a estar toda la vida peleándome. Tengo que aprender a convivir. Que nos den calidad de vida, que nos mejoren el agua, que nos capaciten, etc. Acudo a la empresa minera. (E-20, 6 de febrero 2015)

Por esta razón, al preguntarles que tan cerca se ven de sus instituciones, las más cercanas para ellos son el gobierno local y la empresa minera. El gobierno provincial no lo ven, el regional lo ven poco y el nacional, como comentado, lo ven aliado a las grandes empresas. De este modo, y ante la ausencia o lejanía del Estado (entendido como gobierno central o nacional), a la entidad que más cerca perciben es a la empresa minera, la cual esperan que cumpla con las funciones que no cumple el Estado. En este sentido, uno de los líderes comunales señala:

Tenemos un Estado pero el Estado no nos atiende. Tenemos una empresa minera, así que hemos aprendido a convivir. Las empresas hacen el papel del Estado (...). El Estado central no nos atiende. Vivimos ignorados. El Estado central ve donde hay empresas grandes, ahí está el Estado. Nosotros que somos pequeños agricultores estamos olvidados, si no fuera por el gobierno local y la empresa minera. (E-20, 6 de febrero 2015)

Los entrevistados señalan que las relaciones con la empresa han mejorado, pero ha sido un proceso largo. Reconocen que los beneficios que obtienen de la empresa minera son mayores a los perjuicios provocados por la contaminación. De hecho, señalan que la contaminación apenas se nota, salvo por los posibles incidentes que puedan ocurrir en el mineroducto o carretera. Y es que dado que esta zona no se encuentra cerca de las operaciones, la empresa minera no afecta tanto sus formas de vida, como si viviesen en una zona de influencia directa.

En cuanto a los impactos sociales y ambientales de la empresa, algunos de los entrevistados señalan, como el más grave el incidente, el que se produjo hace años por el derrame de ácido Nash por parte de un camión cisterna que se dirigía a la mina. Este derrame causó malestar físico y vómitos en aquellos que se encontraban en ese momento cerca de la carretera. La población afectada fue atendida y supervisada por Antamina durante tres meses en una clínica en Lima. Lo interesante es que este incidente no estropeó el diálogo que se había generado entre los actores, principalmente, porque la población no se sintió respaldada por el Estado, cuyas diferentes organizaciones, algunas de ellas con una imagen más independiente del Poder Ejecutivo, como la Defensoría del Pueblo, aparecieron para evaluar el impacto. Sin embargo, la respuesta y apoyo que recibieron de estas instancias gubernamentales no fue la que esperaban, incrementando su sentimiento de abandono por parte del Estado y

su imagen de defensor de los intereses privados y no de los derechos de las poblaciones afectadas. A este respecto, uno de los entrevistados señala:

(..) Aquí cuando sucedió lo del derrame de ácido Nash, vino Defensoría del Pueblo, la Fiscalía (...). Pero al final, en conclusión, aquí nunca cayó ácido Nash. Ante esto ¿Qué podemos hacer nosotros? (E-20, 6 de febrero 2015)

De este modo, ante este panorama, la única solución a la que se ven forzados es a la colaboración con la empresa minera y a obtener de ella lo que no pueden obtener del Estado. A raíz de esta convivencia, algunos entrevistados señalan el papel positivo que ha jugado la empresa minera en su desarrollo, por ejemplo, con respecto a la llegada de luz eléctrica en el distrito. La empresa minera, dada su posición privilegiada a nivel político, se convirtió en un importante interlocutor entre la población del distrito y el Estado, pero esta posición fue ejercida por presión de la población a realizar un paro a sus actividades. Según señala el ex Presidente de la Comunidad Campesina de Colquioc:

(..) Lo que tenemos ahorita, esta luz eléctrica, es un anhelo de 40 años. Siempre se ha acudido al Estado para que nos dé luz eléctrica. Nunca fuimos atendidos. Llegó la empresa minera, y les exigimos (a la empresa minera) en el año 2000, empezamos a hacerles problemas, que nos ayuden. Con la empresa minera, le exigimos no de forma amistosa. Nosotros a veces aprovechamos la situación, queremos que las empresas se conviertan en Estado. Ellos entablaron un diálogo entre población y Estado. Eso es de agradecer a la empresa minera porque nos ayudó a cristalizar ese proyecto. (E-20, 6 de febrero 2015).

Este comentario muestra que la empresa minera tiene un lugar privilegiado a nivel político, por lo que es escuchada por el Estado. Es por esta razón, que la población siente que el Estado está a favor de las empresas y no de los derechos de la población. Igualmente, saben que tienen mayor poder o capacidad de negociación con la empresa minera, porque a la empresa no le interesan los conflictos que puedan afectar sus operaciones y productividad. Un paro de un día puede ser una pérdida de muchos millones de dólares. Por lo tanto, la comunidad también aprovecha esta situación para poder conseguir lo que considere oportuno. Saben, por tanto, que este poder o capacidad de negociación es mucho más limitada con el Estado, siendo en muchos casos hasta inexistente.

En cuanto a la reelección del alcalde, si bien la población reconoce su importante gestión y señalan que el conjunto de obras realizadas bajo el marco del PMSP y en colaboración con otras instancias influyó en su primera reelección, muchos apuntan también a que su segunda reelección, producida en las elecciones de octubre 2014 y que corresponde con su tercera gestión, no debió haberse producido. Esto no es tanto porque el alcalde no esté haciendo obras, sino porque su gestión es considerada discriminatoria para algunos y su continuidad en el poder mantiene el *statu quo* y no da oportunidad a otros candidatos, que podrían beneficiar a la población que ahora no se siente beneficiada. De alguna manera, cuestionan el clientelismo político establecido y mantienen una visión crítica de la reelección. A este respecto, uno de los entrevistados comenta:

La Municipalidad va por su tercer período. Compra la conciencia de la gente. Compra a un grupo de electores dándoles trabajo para seguir gobernando. Los anteriores alcaldes cumplían su período de cuatro años y se retiraban. Este afán de perpetuarse en el poder surge con Antamina y con la llegada de recursos. (..) **(Pregunta. Y ¿por qué pasa esto? ¿Es por qué tiene proyectos que quiere ejecutar?)** Eso es lo que me comentó, que tiene proyectos aprobados que quiere ejecutar y que de no seguir gobernando supondría un retroceso para el desarrollo logrado. Pero yo no creo eso, porque eso quiere decir que los demás no tienen capacidades. (E-19, 5 de febrero 2015)

En este sentido, otro de los temas que vuelve a salir en las entrevistas realizadas en Chasquitambo es el del empleo. Hay una importante crítica al hecho de que el empleo que genera la Municipalidad es siempre para los mismos, cuando consideran que debería darse de manera rotatoria, especialmente, cuando se trata de trabajos que requieren de mano de obra no cualificada. A este respecto, se señala en el grupo focal: “Debería trabajar por todos, el Alcalde tiene su gente no más, son gente a la cual le da trabajo. Sabe que es su gente y que va a votar por él, con ese fin le da él trabajo” (GF-26, 7 de febrero 2015). Otro de los entrevistados señala:

Da trabajo solo para unos. Debe hacerse de manera rotatoria. Hay albañiles que son empresarios. (..) Todo el tiempo en los trabajos que ejecuta la Municipalidad, ellos están ahí pero el resto nada. La licitación no es transparente. No se hace pública. Se le da a la empresa que es más seria. Sin embargo, una empresa hace diferentes trabajos. La licitación es un puro proceso, pero ya se sabe a quién se le va a dar la obra. Esas obras se dan a una empresa en particular directamente. (E-19, 5 de febrero 2015)

A la hora de cuestionar sobre las variables que determinarían la (re)elección de un alcalde o qué características debería tener éste para que fuera (re)elegido, se señala que todos los que llegan al poder son corruptos (cf. GF-26, 7 de febrero 2015), pero se valora que sea una persona comunicativa, social, que se buen gestor, que beneficie a todos y no discrimine (cf. E-19, 5 de febrero 2015; cf.E-20, 6 de febrero 2015; cf.GF-26, 7 de febrero 2015). Se asocia, por tanto, la política y los políticos con la corrupción, y al igual que en Lllamarumi y Hornillos, se destaca el hecho de que el alcalde debe beneficiar a todos sin discriminar, lo que pone en evidencia el carácter clientelar de este gobierno.

#### **7.2.1.4.3. Colquioc-Shinquipampa-Llampa**

En el caso de los anexos de Colquioc, Shinquipampa y el centro poblado de Llampa se realizaron solamente entrevistas semi-estructuradas, aunque se reclutaron mujeres de Llampa para el grupo focal que se realizó en Chasquitambo. Estas áreas son eminentemente rurales y algunas de ellas escasamente pobladas, como Shinquipampa, donde muchas de las casas estaban deshabitadas ya que los propietarios residen en Chasquitambo o Barranca. Algunas de estas viviendas son consideradas exclusivamente casas de campo, donde los campesinos guardan su material para el cultivo, ya que sus tierras se encuentran en esa zona. De este modo, se optó por entrevistar a personas claves así como pobladores de Colquioc, Shinquipampa y Llampa.

De las entrevistas realizadas, nuevamente se percibe que hay un conocimiento bastante claro de las obras que se han realizado de manera colaborativa entre la Municipalidad y la empresa minera a través del FMA, por lo que identifican en estos proyectos la intervención tanto de la empresa minera como de la Municipalidad.

En cuanto a la infraestructura de la posta de salud, en general declaran su satisfacción con ésta, pero en estas zonas se vuelve a mencionar también los problemas de la mala atención y la escasa profesionalidad. Adicionalmente, se menciona los problemas con las medicinas para aquellos que cuentan con el SIS, lo que fomenta su

preferencia por buscar centros de salud alternativos, que no siempre están reconocidos<sup>150</sup> (cf.E-30, 5 de febrero 2015).

Los vecinos de Colquioc destacan la necesidad de una posta en su mismo anexo, ya que es complicado para alguno de ellos desplazarse hasta la capital y más aún en caso se pusieran enfermos en la noche, ya que no circula ningún transporte público a partir de las 8pm. De hecho, Colquioc se encuentra a unos 20-30 minutos en coche de la capital Chasquitambo y la población en general no dispone de vehículo propio. Aunque la posta de salud cuenta con ambulancia, el servicio de telefonía no tiene buena cobertura en esa zona, por lo que no podrían comunicarse para dar el aviso (cf. E- 27, 5 de febrero 2015).

Para Llampá, la situación es parecida aunque ellos cuentan con una posta satelital que, si bien fue construida hacia el año 2005-2006 por el anterior alcalde, no tenía personal y permanecía cerrada. Actualmente, esta posta cuenta con una técnica de enfermería que atiende interdiario y es una de las dos técnicas financiada por la Municipalidad.

En cuanto a educación, es el colegio de Llampá el que cuenta con dos aulas adicionales en el segundo piso construidas por el FMA, que además ha realizado el equipamiento con un determinado número de “carpetas” para las IIEE de Colquioc y Llampá. En este caso, también se destaca la satisfacción con las obras realizadas por la empresa minera, pero la insatisfacción por la calidad de parte del profesorado.

Como sucedía en los casos anteriores, las obras en educación y salud si bien son importantes no han sido la clave para que el alcalde sea reelegido. Se toman en cuenta todas las obras realizadas, y en especial consideran que ha tenido mucha importancia en su reelección la potenciación de la agricultura a través de la construcción de canales de irrigación y reservorios, principalmente.

Como se ha percibido desde el inicio, en esta zona también existe una clara segmentación entre la población que apoya la gestión del alcalde y los que no. Estas zonas se ven prácticamente abandonadas en tema de carreteras (no están asfaltadas) y

---

<sup>150</sup> El entrevistado se refiere principalmente a los curanderos.

ornato público. El asfaltado de esta zona es un proyecto que, al parecer, ha estado en cartera durante algún tiempo y que, finalmente, ha sido aprobado, y se estaría implementando en esta nueva gestión del alcalde, la tercera (cf. E-29, 5 de febrero 2015). Aunque algunos dudan incluso que se cumpla en esta gestión.

Es por ello, que algunos de los entrevistados señalan que el alcalde trabaja bien y es un buen gestor pero solo para la capital, porque el resto de los anexos y centros poblados no ven muchas obras. Esto influye en que muchos de los entrevistados apunten al hecho de que este alcalde no cumple con sus promesas y quieran el cambio. Sin embargo, al cuestionar sobre si las obras realizadas han influido para mejorar la imagen de la Municipalidad y garantizar la reelección del alcalde, las respuestas son siempre afirmativas. Los entrevistados reconocen que todas las obras realizadas durante su gestión han servido para que el alcalde se reelija (cf. E-29, 5 de febrero 2015; GF-26, 7 de febrero 2015; E-30, 5 de febrero 2015). El apoyo dado en su primera reelección se asocia con el hecho de que la población veía que estaba haciendo numerosas cosas por el distrito. Y en esto, el papel del FMA ha sido muy importante, dado que ha permitido materializar ciertas obras durante su gestión y contar con recursos adicionales a su presupuesto, que habrían sido insuficientes para realizar todas las obras durante estos años.

Otro aspecto interesante es que ven con buenos ojos la colaboración de la empresa minera con la Municipalidad, y consideran que la empresa minera es un actor clave en el desarrollo de sus zonas, dado que está físicamente también más cerca que el gobierno central. De este modo, la empresa minera ha sido legitimada no sólo por el gobierno local sino también por la población. Algunos de los entrevistados señalaron, sin embargo, que preferirían la colaboración directa entre la empresa minera y la comunidad, porque así se beneficiarían directamente los comuneros. Mientras otros, los que están a favor de la gestión del alcalde, son más partidarios de la colaboración Municipalidad-empresa minera, porque de este modo consideran que se beneficia a todo el distrito y no sólo a los que son comuneros. En cualquier caso, la empresa minera se ha convertido para la población del distrito en un actor clave con quien negociar la realización de determinados proyectos.



### 7.2.1.5. Principales Resultados

Algunos de los principales resultados que se desprenden del análisis del distrito de Colquioc-Chasquitambo son los siguientes:

Primeramente, se observa que el PMSP ha conllevado un cambio de estrategia por parte de los gobiernos locales, pasando de la oposición a la empresa minera a la colaboración con ésta, lo que ha influido en la paz social. Además, el trabajo colaborativo entre empresa minera y Municipalidad bajo el marco del PMSP ha tenido otro efecto en los gobiernos locales, y es el pasar de buscar sólo la legitimidad de entrada (*input legitimacy*) a través de esta oposición a la empresa minera, a buscar la legitimidad de ejercicio o resultados (*output legitimacy*), que pueda proporcionarles la reelección. Esta legitimidad de ejercicio o resultados parece estar ligada al *liderazgo* de la autoridad local, especialmente en un contexto de debilidad institucional.

Este liderazgo se ha plasmado también en la relación de colaboración con la empresa minera, lo que ha determinado que sea la Municipalidad la que define el tipo de obras que se realizan bajo el marco del PMSP. De este modo, si bien se ha considerado la mejora de ciertos servicios básicos, como salud y educación, se han desarrollado otros proyectos cuyo objetivo ha sido el potenciar la principal actividad económica de la zona, la agricultura, para con ello mejorar la calidad de vida de la mayoría de los pobladores del distrito. De este modo, a través del PMSP se han realizado obras que contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

Se ha observado también una clara identificación por parte de la población de las obras realizadas bajo el marco del PMSP, no sólo con el FMA sino también con la Municipalidad. Esto implica que se ha informado a la población sobre las obras realizadas y los actores intervinientes, con lo que se ha favorecido la *autolegitimación* del gobierno local, puesto que el alcalde en estas obras colaborativas ha destacado su papel de *gestor*.

Sin embargo, se observa un doble discurso en cuanto a la *eficacia* y *eficiencia* de las obras realizadas. Uno es el discurso proveniente de la Municipalidad y de la empresa minera que resaltan los importantes logros de las obras realizadas para la mejora de la

calidad de vida de la población. Y otro, el discurso de la población entrevistada, en el que dicha eficacia y eficiencia es cuestionada, señalando la realización de obras convertidas en elefantes blancos u obras que no cumplen con el expediente, dando a entender tanto la existencia de corrupción como de obras con tintes electoralistas.

En cuanto a la provisión de servicios básicos, como salud y educación, destaca la diferencia entre las obras realizadas por la empresa minera y la provisión de servicios llevados a cabo por el Estado. Si bien las obras de infraestructura de educación y salud, son asociadas a la empresa minera y la población se siente satisfecha con ellas, no lo están tanto en relación con los servicios que proveen estos sectores, los cuales dependen del Estado. Esto crea una *línea visible entre la eficacia de la empresa minera y la ineficacia del Estado*.

De este modo, se contribuye a *legitimar el papel de la empresa no sólo por parte de los gobiernos locales, sino también por parte de la propia población*, que de hecho espera que la empresa minera cubra las necesidades que el Estado no puede cubrir. Por ello, se produce una doble frustración por parte de la población, ya que el Estado no cumple con sus tareas, ni tampoco la empresa puede cumplir las funciones del Estado.

Además, la colaboración con la empresa minera es vista también por parte de la población con un *sentimiento de resignación*, puesto que sienten que el propio Estado busca que la población legitime a la empresa minera, mientras por otro lado, sienten que las instituciones públicas no defienden sus derechos ante los efectos e impactos de la actividad extractiva. De este modo, se fortalece la idea de que *la aplicación de las políticas extractivas y del PMSP, que fomentan la defensa de los intereses privados, ha contribuido a alejar el Estado del ciudadano*.

Igualmente, el que muchas de las obras se hayan convertido en “elefantes blancos”, que disminuya su calidad con respecto al expediente técnico, o que gran parte de éstas se centralicen en las zonas más pobladas del distrito, han producido un *efecto de desencanto* en la población al respecto de los éxitos que son avalados tanto por la propia Municipalidad como por la empresa minera. Por tanto, la legitimación otorgada a la autoridad local para su reelección en el 2010, se ve empañada en las elecciones del

2014, donde su intento de volver a reelegirse tiene un efecto en la *deslegitimación* del gobierno local, especialmente, de la autoridad local, dado que esta reelección se asocia con el enquistamiento en el poder y con la corrupción. En este sentido, si bien la ley permite al alcalde reelegirse cuantas veces quiera, las creencias compartidas asocian la reelección con una visión negativa del poder, por lo cual el alcalde estaría incurriendo en un déficit de legitimidad al romper con las creencias compartidas. Es decir, nos estaríamos moviendo entre el nivel ético y sociológico de la legitimidad de Beetham.

Otro de los resultados que se observa de la exploración del distrito de Colquioc-Chasquitambo es que, dados los escasos recursos presupuestales de esta Municipalidad, se resalta que el trabajo colaborativo con la empresa minera se ha considerado clave para el desarrollo de la zona, puesto que sin esta colaboración no se podrían haber realizado las obras que se llevaron a cabo, o al menos, no durante la gestión de este mismo alcalde. De este modo, *la legitimación de la autoridad local a través de las obras realizadas bajo el marco del PMSP acarrea la legitimación de la empresa minera*, que cuenta con el apoyo, no solo de la población sino de la misma autoridad local.

## **7.2.2. MUNICIPIO DISTRITAL DE INDEPENDENCIA**

### **7.2.2.1. Características generales del distrito de Independencia**

#### **7.2.2.1.1. Datos geográficos, poblacionales y socioeconómicos**

Como vimos en el capítulo III, en el que se presenta el marco metodológico, el distrito de Independencia pertenece a la provincia de Huaraz, también situado en el departamento de Ancash. Este distrito se encuentra ubicado a unos 3,038 msnm, rodeado por la Cordillera Blanca y la Cordillera Negra<sup>151</sup>, y a unos pocos kilómetros de la capital del departamento y de la provincia, Huaraz.

El distrito de Independencia tiene una superficie de 343km<sup>2</sup> lo que representa un 13.75% de la extensión de la provincia y un 0.95% de la extensión del departamento. Su

---

<sup>151</sup> La Cordillera Blanca y la Cordillera negra son dos ramificaciones de los Andes, que se desplazan paralelamente formando el Callejón de Huaylas, dividiendo a la región en dos unidades geográficas: costa y sierra.

población, según datos del INEI (2010a), ascendió en el año 2007 a un total de casi 63,000 personas, concentrándose un 80.43% en la zona urbana y un 19.56% en la zona rural. Esto implica también una importante concentración humana, traduciéndose en un alto índice de densidad poblacional, 201.2hab/km<sup>2</sup>, el mayor registrado en el departamento de Ancash y en la provincia de Huaraz. Hablamos por tanto de un distrito grande en comparación al distrito de Colquioc, recién analizado.

Dada la altura a la que se encuentra ubicado el distrito de Independencia, se considerado un distrito de sierra. Está conformado por quince centros poblados, 111 caseríos y doce comunidades campesinas, a lo que se le suma los 17 barrios calificados como zona urbana, suburbana y de expansión urbana (Municipalidad Distrital de Independencia, 2013).

A este respecto, las zonas que se han seleccionado para este estudio, dado que en ellas se ha realizado provisión de infraestructura educativa y de salud son principalmente caseríos y barrios, además de una comunidad campesina. De este modo, encontramos en estas zonas, población que habita tanto en la zona urbana como en la rural, y son consideradas tanto de influencia directa (en el caso de la comunidad campesina) como de no influencia de la minera Barrick.

En cuanto a la cantidad de población que se encuentra en esta zona de estudio, los datos poblacionales que nos brinda el INEI sólo nos aportan información de los centros poblados o caseríos. No existe información para el nivel de barrios. Al no tener datos concretos sobre la cantidad de población existente para los barrios de Vichay y Acovichay, se ha averiguado el aproximado de su población a través de las unidades catastrales existentes (aunque con fecha del 2003), es decir, las relativas a viviendas. El total de estas unidades se ha multiplicado por un aproximado de cuatro miembros por casa. De este modo, se observa que los barrios urbanos del distrito de Independencia son los más poblados dentro de nuestra zona de estudio. En el caso de las zonas rurales, se observa que en ninguno de los casos se supera las 250 personas (ver tabla 35).

**Tabla 35. Población nominalmente censada para casos de estudio del distrito de Independencia, 2007**

ZONA	INFRAESTRUCTURA	Distrito/ Centro Poblado	Población nominalmente censada (hab)
		<b>Distrito de Independencia</b>	<b>62,853</b>
<b>RURAL</b>	<b>POSTA DE SALUD</b>	<b>Santa Casa (Comunidad Campesina Ramón Castilla)</b>	<b>93</b> <b>(aprox. 200)</b>
<b>RURAL</b>	<b>COLEGIO</b>	<b>Caserío de Jinua</b>	<b>235</b>
<b>RURAL</b>	<b>COLEGIO</b>	<b>Caserío de Acopampa</b>	<b>121</b>
URBANO	COLEGIO	Barrio de Vichay (Independencia) (*)	264(unidades catastrales) aprox. <b>1,056</b>
URBANO	COLEGIO	Barrio de Acovichay (Independencia) (*)	302(unidades catastrales) aprox. <b>1,208</b>
		<b>TOTAL POBLACIÓN DE ESTUDIO</b>	<b>Aprox. 2,713</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del reporte del INEI (2010a) y de la Municipalidad Distrital de Independencia (2003:14).

Nota (\*): Se ha tomado información sobre las unidades catastrales (viviendas) y se ha multiplicado por cuatro miembros de familia, dándonos un total aproximado de 1,056 personas para el caso de Vichay y 1,208 para el caso de Acovichay al año 2003.

De esta población de estudio, sólo Santa Casa, como parte de la Comunidad Campesina Ramón Castilla, es considerada zona de influencia directa de la minera Barrick. El resto de los casos a analizar, si bien se han realizado obras bajo el marco del PMSP, éstas no son consideradas zonas de influencia directa. Santa Casa es un anexo del centro poblado de Marcac, el cual no es considerado zona de influencia directa, puesto que no es parte de la comunidad campesina Ramón Castilla.

La población del distrito de Independencia se dedica principalmente a actividades económicas varias entre las que predomina la agricultura, la piscicultura, la minería, y el sector servicios. En estas actividades conviven tanto la formalidad con la informalidad laboral.

En cuanto a la pobreza del distrito para los años 2007 y 2009, según datos del INEI (INEI, 2009, 2010b), vemos que el porcentaje de pobres ha disminuido en el distrito, pasando de un 36.4% en el año 2007 a un 21.1% en el 2009, mientras que la pobreza extrema se redujo de un 8.3% en el 2007 a un 4% en el 2009 (ver tabla 36).

**Tabla 36. Población y condición de pobreza, MD Independencia, 2007-2009**

2007							
Departamento, provincia y distrito	Población	Pobre %			No pobre	Coef. Var. De la pobreza total	Ubicación de la pobreza total (*)
		Total de pobres	Extremo	No extremo			
Departamento de Ancash	1,066,357	42.6	17.2	25.5	57.4	--	--
Provincia de Huaraz	150,910	38.5	11.3	27.2	61.5	--	--
Distrito de Independencia	64,322	36.4	8.3	28.1	63.6	--	1432
2009							
Departamento, provincia y distrito	Población	Pobre %			No pobre	Coef. Var. De la pobreza total	Ubicación de la pobreza total(*)
		Total de pobres	Extremo	No extremo			
Departamento de Ancash	1,109,804	31.5	8.2	23.3	68.5	7.9	--
Provincia de Huaraz	155,437	19.2	3.9	15.3	80.8	2.5	--
Distrito de Independencia	66,787	21.2	4.0	17.2	78.8	3.7	1,603

Fuente: INEI (2009, 2010b).

Nota (\*): Ordenamiento de mayor a menor de un total de 1832 distritos para el 2007 y de un total de 1836 distritos en el 2009, en función al porcentaje de pobreza total del país. Es decir, los primeros puestos serán los más pobres.

Si bien esta reducción es importante, se observa que en comparación con el departamento y la provincia, el distrito de Independencia es el que ha reducido su pobreza extrema en un porcentaje menor durante el período 2007-2009. En la ubicación en las tablas de pobreza, el distrito de Independencia ocupó en el año 2009 el puesto 1,603 de un total de 1,836 distritos, siendo el puesto 1 el distrito con mayor pobreza y el 1,836 el distrito con menor pobreza, lo que implica que se encuentra en el puesto 229 de los distritos con menos pobreza, es decir, por debajo del 25%.

#### **7.2.2.1.2. Recursos presupuestales de la Municipalidad, 2006-2011**

En cuanto a los recursos presupuestales con los que cuenta la Municipalidad Distrital de Independencia (MDI), se ve claramente un importante incremento del presupuesto a partir del año 2007, principalmente, por concepto de canon minero. Esto es debido a que dado que en el distrito se produce la explotación de recursos mineros por la empresa Barrick y Antamina, la Municipalidad de Independencia recibe un 10% del canon minero. Otro aumento importante es el que han experimentado los recursos

ordinarios, pasando de menos de s/1 millón de soles en el 2006, a más de s/18 millones de soles en el 2011 (ver tabla 37).

**Tabla 37. Recursos presupuestales de la M.D. Independencia, 2006-2011**

<b>Presupuesto MD. Independencia</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
	<b>19,695,598.66</b>	<b>59,455,204.37</b>	<b>51,455,417.17</b>	<b>47,706,437.00</b>	<b>51,544,402.09</b>	<b>51,048,267.60</b>
Canon minero	14,519,764.73	53,455,204.37	44,077,746.85	30,353,406.36	27,040,242.95	25,210,296.77
Regalía minera	18,556.11	78,675.27	92,140.62	31,127.05	74,468.83	88,488.42
Canon hidroenergético	256,746.20	239,152.43	308,790.94	216,557.79	143,830.33	109,964.98
Canon pesquero-Imp. a la renta	206,146.06	99,187.80	228,328.32	100,153.36	112,669.36	--
FONCOMUN	3,992,809.86	4,830,762.16	5,714,377.71	5,224,732.94	4,188,237.30	4,401,775.64
Canon forestal	1,466.14	1,168.20	1,568.59	--	1,698.84	--
Canon pesquero-derechos de pesca	87,952.56	101,637.17	108,215.14	143,490.10	113,722.55	139,999.55
Programa Vaso de Leche	612,157.00	612,157.00	612,157.00	612,157.00	612,157.00	612,157.00
Proyecto transportes rurales PROVIAS	--	74,830.00	74,830.00	134,683.00	166,098.24	166,098.24
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	--	242,905.00	235,513.00	235,513.00	235,513.00	235,513.00
Programa de alimentos y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia	--	3,686.00	1,749.00	1,749.00	6,273.00	6,273.00
Apoyo extraordinario TP-GL	--	--	--	1,259,560.00	--	--
Recursos ordinarios por transferencias de partidas y otras asignaciones	--	--	--	9,393,308.00	16,391,115.00	17,429,012.00
Participaciones: Programa de Modernización Municipal	--	--	--	--	845,700.00	1,042,254.00
Participaciones: Plan de Incentivos Mejora Gestión Municipal	--	--	--	--	1,209,909.00	1,606,435.00
<b>Recursos Ordinarios</b>	<b>612,157.00</b>	<b>933,578.00</b>	<b>924,249.00</b>	<b>11,639,970.00</b>	<b>17,411,156.24</b>	<b>18,449,053.24</b>
<b>Canon, Sobrecanon, regalías y participaciones</b>	<b>15,090,631.80</b>	<b>53,748,088.00</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>FONCOMUN</b>	<b>3,992,809.86</b>	<b>4,830,762.16</b>	<b>5,714,377.71</b>	<b>5,224,732.94</b>	<b>4,591,003.99</b>	<b>4,401,775.64</b>
<b>Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones</b>	<b>--</b>	<b>226,937.24</b>	<b>44,816,790.46</b>	<b>30,844,734.66</b>	<b>29,542,241.86</b>	<b>28,197,438.72</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Portal de Transparencia del MEF.

Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Estos datos nos muestran que la MDI dispone de importantes recursos, aunque su mayor parte, el 86.2%, son transferencias del gobierno central, cuyo gasto llega en muchos casos condicionado. Para el año 2009, solo constituían ingresos propios el 13.4% e ingresos por impuesto predial, el 2.7% de su presupuesto<sup>152</sup>. Estas

<sup>152</sup> Información disponible en:

[http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad\\_virtual/pdf/indicadores/Dpto\\_Ancash/FichasLocales\\_Ancash.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunidad_virtual/pdf/indicadores/Dpto_Ancash/FichasLocales_Ancash.pdf)

transferencias sitúan a la MDI en la Municipalidad de la provincia de Huaraz<sup>153</sup> que más recursos presupuestales recibe, seguida de la Municipalidad Distrital de Huaraz<sup>154</sup>. Este incremento del presupuesto de la MDI a partir del 2007, la ha hecho una de las más atractivas a la competencia electoral, pero también a la corrupción.

#### 7.2.2.1.3. Elecciones municipales M.D. Independencia, 2006-2010.

Las elecciones del año 2006 enfrentaron como candidatos a las urnas a quince movimientos políticos, mientras que en las elecciones del 2010, este número se redujo a diez, siendo esta competencia aún alta (ver tabla 38).

**Tabla 38. Resultados de elecciones municipales 2006, MD Independencia**

Organización Política	Votos	Porcentaje %
Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo	3,856	14.08
Movimiento Independiente Nueva Esperanza Regional Ancashina “Nueva Era”	4,895	17.87
Movimiento Acción Nacionalista Peruano	2,911	10.63
Alianza Regional Ancash	730	2.67
Acción Popular	251	0.92
Alianza para el Progreso	231	0.84
Unión por el Perú	517	1.89
Restauración Nacional	387	1.41
Perú Ahora	198	0.72
Partido Democrático Somos Perú	1,344	4.91
Partido Aprista Peruano	562	2.05
Partido Nacionalista Peruano	624	2.28
Reconstruyamos Huaraz	5,623	20.53
Fuerza Huaraz	3,845	14.04
Ceje Independencia	1,420	5.18
<b>VOTOS VALIDOS</b>	<b>27,394</b>	<b>81.03</b>
<b>VOTOS BLANCOS</b>	<b>2,956</b>	<b>8.74</b>
<b>VOTOS NULOS</b>	<b>3,457</b>	<b>10.23</b>
<b>VOTOS EMITIDOS</b>	<b>33,807</b>	<b>88.30</b>
<b>AUSENTISMO</b>	<b>4,470</b>	<b>11.70</b>
<b>ELECTORES HÁBILES</b>	<b>38,286</b>	

Fuente: ONPE (2006).

La competencia electoral en el 2006 fue tan grande, que el partido ganador lo fue con tan sólo un 20.5% de representatividad, lo que dejaba un espacio abierto a una mayor inestabilidad política. En las elecciones del año 2010, la competencia electoral se

<sup>153</sup> La provincia de Huaraz está conformada por doce distritos: Huaraz, Cochabamba, Colcabamba, Huanchay, Independencia, Jangas, La Libertad, Olleros, Pampas, Pariacoto, Pira y Taricá.

<sup>154</sup> Información disponible en la página web del MEF sobre Transparencia económica:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>



redujo a diez movimientos políticos. El movimiento político ganador lo hizo por un 31.98% de representatividad, que si bien es algo mayor que el obtenido en las elecciones del año 2006, aún indica los bajos niveles de representatividad existentes en los partidos que acceden a la MDI (ver tabla 39).

**Tabla 39. Resultados electorales 2010, M.D. Independencia**

<b>Organización Política</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje %</b>
<b>Movimiento Independiente Reconstruyamos Ancash</b>	<b>9,399</b>	<b>31.98</b>
<b>Corazón Huaracino</b>	<b>7,739</b>	<b>26.33</b>
<b>Movimiento Independiente Nueva Esperanza Región Ancashina “Nueva Era”</b>	<b>7,478</b>	<b>25.44</b>
<b>Movimiento Acción Cristiana Democrática</b>	<b>1,516</b>	<b>5.16</b>
<b>Movimiento Acción Nacionalista Peruano</b>	<b>1,384</b>	<b>4.71</b>
<b>Ancash Dignidad</b>	<b>498</b>	<b>1.69</b>
<b>Restauración Nacional</b>	<b>494</b>	<b>1.68</b>
<b>Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo</b>	<b>414</b>	<b>1.41</b>
<b>Fuerza 2011</b>	<b>287</b>	<b>0.98</b>
<b>Movimiento Independiente Nuevo Destino</b>	<b>183</b>	<b>0.62</b>
<b>VOTOS BLANCOS</b>	<b>4,045</b>	<b>11.10</b>
<b>VOTOS NULOS</b>	<b>3,020</b>	<b>8.28</b>
<b>VOTOS VÁLIDOS</b>	<b>29,392</b>	<b>80.62</b>
<b>VOTOS EMITIDOS</b>	<b>36,457</b>	<b>86.41</b>
<b>AUSENTISMO</b>	<b>5,736</b>	<b>13.59</b>
<b>ELECTORES HÁBILES</b>	<b>42,193</b>	

Fuente: ONPE (2012)

Como puede apreciarse por las tablas 38 y 39, en esta ocasión no hubo reelección del candidato y también sorprende en ambas elecciones, tanto el porcentaje de votos blancos como el del ausentismo, teniendo en cuenta que el voto es obligatorio. Es así que en las elecciones del 2006, los votos blancos supusieron el 8.74% de los votos emitidos, mientras que en el año 2010 fue del 11.10%. El ausentismo también fue importante en ambas elecciones, representando en las del año 2006, un 11.70% del electorado y en el año 2010, un 13.79% del mismo.

### ***7.2.2.2. Gestión colaborativa entre minera Barrick y Municipalidad Distrital de Independencia (MDI)***

La empresa minera Barrick gestionó, desde el año 2007 hasta el final del PMSP en el 2011, el denominado aporte voluntario a través de su Asociación Civil Neoandina (ACN). El último desembolso realizado por Barrick a la ACN fue en mayo del 2011. Sin embargo, esta Asociación sigue funcionando hoy día con recursos de esta empresa minera y con donaciones, ya que también ejecuta los proyectos del marco de RSE de la propia minera. Los rubros de intervención en los que participó la ACN abarcaron proyectos que se encontraban, principalmente, dentro de las áreas de: salud, nutrición, fortalecimiento de capacidades, cadenas productivas e infraestructura.

El ámbito de intervención de la ACN se encuentra en los distritos de Huaraz, Jangas, Independencia y Taricá (Asociación Civil Neoandina, 2012), aunque no todo el territorio de estas áreas es considerado zona de influencia directa. Sólo lo son las poblaciones que reciben impactos directos de la explotación minera. De este modo, tenemos que la zona de influencia directa involucra a once poblaciones identificadas como grupos de interés o *stakeholders*, entre las que se incluyen cuatro comunidades campesinas: San Isidro de Pacllón, Cuncashca, Shecta, y Ramón Castilla. Adicionalmente, abarca también a dos centros poblados menores: Huanja y Mataquita, y a cinco caseríos: Atupa, Chaquecyaco, Mareniyoc, Tinyash y Antahurán (Vector Perú SAC, 2006).

La Minera Barrick inició sus operaciones de extracción de oro de la mina Pierina en el departamento de Ancash en el año 1998, pero para el año 2006 ya se empezaba a notar su reducción, al entrar en la fase de cierre (CEDEP, 2007). Sin embargo, se ha ido ampliando su vida útil hasta el año 2013. Además, como se mencionó en el capítulo anterior, Barrick trabaja bajo la modalidad de cierre progresivo. De este modo, si bien los recursos económicos percibidos por estas Municipalidades por concepto de canon minero han sido importantes, no lo han sido tanto porque, el volumen de Barrick no es tan grande como el de Antamina.

En los casos seleccionados para esta investigación, la ACN ha colaborado directamente tanto con la MDI, como con la Comunidad Campesina Ramón Castilla,

ubicada en Santa Casa y también perteneciente a este mismo distrito. Es decir, el caso de estudio de la MDI nos permite explorar cómo ha sido la gestión colaborativa tanto con la MDI como con la comunidad campesina, que se encuentra en la zona de influencia directa de la empresa minera, puesto que en este caso la MDI no fue intermediario de la comunidad. Las zonas que recibieron obras de infraestructura educativa bajo el marco del PMSP, se consideran no zonas de influencia minera.

En cuanto a las relaciones mantenidas entre la ACN y la MDI, las entrevistas realizadas a las ex autoridades locales señalaron que durante el período 2006-2010, estas relaciones fueron buenas y estuvieron basadas en el diálogo y la colaboración. En cuanto a las obras de infraestructura educativa que se realizaron de manera colaborativa, esta iniciativa fue identificada por el CTC Regional que estableció la ACN, dado que la empresa minera estaba comprometida con el proceso de municipalización de la educación a través del mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas, y la MDI se encontraba dentro de la zona de atención regional de la empresa minera. Este convenio de colaboración se llevó a cabo no sólo con la MDI, sino también con la Municipalidad Provincial de Huaraz<sup>155</sup>.

Según los ex alcaldes de la MDI entrevistados, ambos consideraron la colaboración con la empresa minera Barrick muy positiva. De hecho, señalan que la realización de estas obras bajo el marco del PMSP sirvió para mejorar la imagen de eficacia y eficiencia de su Municipalidad, dado que muchas de las obras no habrían salido si el trabajo se hubiera realizado con otras instituciones del Estado. Lo que contribuye, al igual que en el caso del distrito de Colquioc-Chasquitambo, a que el gobierno local legitime el papel de la empresa minera. Como confirman los entrevistados:

“Sí, ha ayudado a que la Municipalidad tenga una imagen de mayor eficiencia” (E-17, 27 de enero 2015).

“(..) Sí, completamente eficiente. Con otras instancias del Estado muchas de estas obras no hubieran sido completadas en mi gestión” (E-18, 13 de febrero 2015).

---

<sup>155</sup> Para más información, véase: <http://www.somosbarrick.com/peru/2011/11/educacion-que-marca-la-diferencia/> y <http://www.somosbarrick.com/peru/2011/06/barrick-fortalece-la-educacion-y-entrega-recursos-economicos-a-la-municipalidad-provincial-de-huaraz/>

Sin embargo, una de las ex autoridades locales de la MDI señala al hablar de eficiencia, que faltó mayor diálogo con los gobiernos locales, y que muchas de las experiencias, consideradas exitosas, no fueron utilizadas para mejorar la gestión de los gobiernos locales, sino que por el contrario se llevaron a Congresos de RSE. En este sentido, se da a entender que si bien hubo importantes logros a través de la colaboración con la empresa minera, que podían ser utilizados para mejorar la acción de los gobiernos locales, estas experiencias sirvieron más para nutrir las estrategias de RSE. De este modo, se da a entender que la empresa estaba interesada en conseguir la legitimación externa y no tanto en promover el desarrollo. En las palabras del mismo entrevistado:

Creo que faltó más diálogo. La minera coordinó con el gobierno local, pero todas estas experiencias se llevaron a los Congresos de RSE. Para mí, el problema es un problema más político. Cuando termina una gestión el que viene tiene sus propios intereses. Faltaría una política de continuidad, pero también a nivel nacional. (E-17, 27 de enero 2015).

Basadas en el diálogo y la colaboración, se han llevado también las relaciones entre la comunidad campesina de Santa Casa y la ACN. Un aspecto importante a tener en cuenta es que, aunque se considera a la Comunidad Campesina Ramón Castilla zona de influencia directa, los pobladores de Santa Casa se encuentran en la parte baja, a unos 3,122 msnm, por lo que no reciben los impactos negativos de la mina de igual manera que la población de esta comunidad que se encuentra más cercana a estas operaciones mineras, situadas entre los 3,800 y 4,100 msnm.

Las relaciones entre Barrick, la MDI y la Comunidad Campesina de esta investigación han sido pacíficas, aunque es importante recordar que en las zonas de influencia directa, en el distrito de Jangas, se han producido importantes conflictos entre la empresa y las comunidades durante la implementación del PMSP, por problemas varios. Si bien estas zonas fueron visitadas, se descartó el incluirlas en este estudio, dado que el acceso y la localización de actores claves resultaron más complicados.

Un dato importante a tener en cuenta es que la realización de estas obras de infraestructura, tanto educativa como de salud, debía pasar por el SNIP, con el fin de que el Estado pudiese asumir posteriormente los costes de su mantenimiento.

### 7.2.2.3. Realización de obras de infraestructura educativa y de salud.

De la colaboración realizada entre la ACN y la MDI se han seleccionado los proyectos de infraestructura educativa de Jinua, Vichay, Acovichay y Acopampa. Mientras que para el trabajo colaborativo ACN con la Comunidad Campesina Ramón Castilla, se seleccionó la construcción de la posta de salud en Santa Casa. Sin embargo, al igual que en el distrito de Colquioc, se indagó también sobre otras obras realizadas bajo el marco del PMSP entre la Municipalidad y la empresa minera Barrick, así como entre la Comunidad Campesina y la empresa minera Barrick, que pudieran ser de importancia para la mejora de la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que las zonas de Vichay y Acovichay son urbanas, y se encuentran muy cercanas a la capital del distrito, Centenario, mientras que las zonas de Jinua y Acopampa son rurales y se encuentran más alejadas de la capital del distrito. Ninguna de estas zonas es considerada zona de influencia de la mina. La razón por la cual se llevó a cabo este trabajo colaborativo en estas zonas está ligada al proceso de municipalización de la gestión educativa, que se implementó durante el segundo gobierno de Alán García (2006-2011). En las obras de infraestructura educativa llevadas a cabo bajo el marco del PMSP por la ACN, se colocaron placas conmemorativas en el interior de los recintos educativos, lo que permitía en el mejor de los casos, informar a los beneficiarios de la autoría de las obras. En el peor de los casos, han pasado totalmente inadvertidas.



Foto 4. Placa conmemorativa en el interior de la IE Vichay (MDI). PMSP-Barrick.



Foto 5. IE Acopampa (MDI). Lugar donde debería ir la placa conmemorativa. PMSP-Barrick.

El anexo de Santa Casa, que forma parte de la Comunidad Campesina Ramón Castilla, es la única considerada, en este caso de estudio, zona de influencia directa de la mina. Al ser definida la Comunidad Campesina como una “institución democrática, autónoma en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo” (“Ley N. 24656. Ley General de Comunidades Campesinas,” 1987:art.1), no puede separarse parte de la población de la comunidad que no pertenezca a la zona de influencia directa, sino que toda la comunidad campesina es considerada una, ya que se rige por la misma organización.

#### **7.2.2.3.1. Infraestructura educativa bajo el marco del PMSP**

Durante los primeros años del PMSP tiene lugar también la municipalización de la gestión educativa, dado que el gobierno de Alán García (2006-2011) fue el continuador del proceso de descentralización iniciado con el gobierno de Alejandro Toledo. A través de esta municipalización de la educación, los municipios adquieren mayores responsabilidades y competencias en materia de gestión educativa. Es por esta razón que la empresa minera, a través de la ACN, se interesa por el trabajo social así como la infraestructura en el sector de la educación.

Durante la gestión municipal (2006-2010), este gobierno junto con la ACN hizo una investigación sobre las necesidades de infraestructura educativa en la zona, con el compromiso de trabajar en esta área en contrapartida (cf. E.-17, 27 de enero 2015). De hecho, para la realización de la reforma de estas IIEE se realizó una donación por parte de la Minera Barrick a la MDI, a través de su Concejo Municipal, por un valor de s/889,341.00. Esta cantidad se distribuiría más o menos en partes iguales para la remodelación de cada una de las cuatro IIEE. La contrapartida destinada por la MDI fue de s/539,591.61 (Municipalidad Distrital de Independencia, 2008).

La selección de las IIEE se realizó a través de un llamado que hizo la MDI a éstas para ser pioneras en la municipalización de la gestión educativa. Sin embargo, a este llamado acudieron solamente los directores de estas cuatro IIEE, que son las seleccionadas también por este estudio: Jinua, Acopampa, Vichay y Acovichay. De estas cuatro instituciones, dos son de inicial (Acopampa y Vichay), y dos de primaria (Jinua y Acovichay). Todas las IIEE seleccionadas son centros polidocentes, salvo en el

caso de Jinua, que es un centro unidocente. A todas ellas, el alcalde les prometió la mejora de su infraestructura.

Estas obras de infraestructura educativa realizadas sustituían las de adobe por unas de material noble. Se aumentaron el número de aulas, y se proveyó con servicios higiénicos, cocina, comedor y área administrativa. Adicional a la mejora de la infraestructura, la ACN donó mobiliario y equipamiento. Se realizó también el cerco perimétrico, el cual protege la instalación de posibles peligros para los niños.

#### **7.2.2.3.2. Infraestructura de salud bajo el marco del PMSP**

En el caso de la infraestructura de salud seleccionada, ésta se encuentra dentro de la Comunidad Campesina Ramón Castilla, ubicada dentro del distrito de Independencia. Los proyectos llevados a cabo en esta Comunidad han sido, en muchos casos, realizados sin intervención de la Municipalidad, es decir, de manera directa entre la comunidad y la ACN.

El proyecto principal de nuestro interés es la construcción de una nueva posta de salud. Si bien esta posta existía ya en Santa Casa, la Comunidad consiguió donar un terreno al Ministerio de Salud para que se pudiese realizar una nueva construcción bajo el marco del PMSP. Esta posta es de nivel 1-1, manteniendo así la misma categoría que la posta anterior. Su nivel significa que no cuenta con personal médico, sino que es atendida por otros profesionales de salud. Actualmente, hay tres profesionales: una enfermera, una obstetra y un técnico de enfermería.

Esta posta atiende no solamente a los pobladores de Santa Casa, sino a seis zonas aledañas más: Marcac, San Antonio, Miraflores, Oshatuntuna, Huishapampa y Huarasilca, que hacen un total aproximado de unas 945 personas (cf. E-48, 2 de febrero 2015). La nueva posta de salud tiene los servicios de farmacia, obstetricia y enfermería, y su equipamiento es bueno. Sin embargo, de las entrevistas mantenidas con el personal de la posta, uno de los principales problemas es la falta de luz, que impide que esta posta funcione al 100% de sus capacidades. Esta falta de luz data del año 2010, cuando se produjo el fin de esta obra.

Desde entonces hasta la fecha de la realización del trabajo de campo, a inicios del año 2015, no se había conseguido fluido eléctrico. Esto supone un problema para la desinfección del material y la conservación de las vacunas. El problema aún no se ha resuelto y se desconoce si ello ha sido consecuencia de un trasapelamiento de la información o si hubo un error a la hora de incorporar todos los gastos por electrificación en el expediente técnico que debía pasar por el SNIP. Cuatro años después de su término, la DIRESA aún no asume el alta y pago de luz (cf.E-48, 2 de febrero 2015; E-50, 2 de febrero 2015), por lo que esta posta da un servicio parcial.

#### ***7.2.2.4. Percepciones de las obras en los diferentes anexos y centros poblados***

##### **7.2.2.4.1. Zona Urbana: Vichay, Acovichay**

Las entrevistas realizadas a padres de familia de las IIEE de la zona urbana, Vichay y Acovichay, muestran que salvo las directoras de estos colegios, quienes estuvieron involucradas en la reforma, los beneficiarios de estos centros desconocen quiénes son los actores que participaron en la reforma de sus centros educativos. De hecho, muchos atribuyen al director del colegio, las mejoras. De este modo, al no reconocer los beneficiarios las obras realizadas por la Municipalidad y por la empresa minera, estas no contribuyen a la legitimación de ninguno de los actores.

Al preguntar sobre la satisfacción por las obras realizadas, los beneficiarios señalan que están contentos, aunque muchos de ellos no han conocido el colegio en otras condiciones. Tampoco señalan tener problemas con la calidad del personal docente.

Sin embargo, en la entrevista mantenida con el ex alcalde de Independencia (2006-2010), se puso de manifiesto los problemas que existen en el Perú con la calidad del profesorado y las necesidades de capacitación, tanto a nivel personal como profesional, que se requieren para subir los niveles educativos. A este respecto, este mismo ex alcalde señaló el papel que puede y debe cumplir la empresa minera en esta labor, dado que el Estado no puede. Esto subraya la común percepción de la ineficacia del Estado, en contraste con la eficacia de la empresa e implica también una legitimación de la empresa por parte de la autoridad local. En palabras de este alcalde: “(..)Es papel del



Estado pero basta que el Estado es incapaz, la empresa minera tiene un papel clave” (E-17, 27 de enero 2015).

Dado que muchos desconocen en Vichay y Acovichay el papel de la Municipalidad en estas mejoras, se les pregunta si conocen más obras que hayan sido hechas por ésta. Algunos señalan la pavimentación, pero existe poca identificación de la gestión municipal con las obras realizadas.

En cuanto al papel de la empresa minera en la zona, los beneficiarios de estas IIEE que fueron entrevistados destacan los aspectos positivos de su llegada, como más empleo, viendo con buenos ojos la colaboración de la empresa minera con la Municipalidad para la ejecución de obras, aunque no reconocen ninguna. Sin embargo, señalan como efectos negativos la contaminación del aire y el agua (cf. E-40, 16 de febrero 2015; E-41, 17 de febrero 2015; E-42, 17 de febrero 2015; E-43, 17 de febrero 2015).

Por otro lado, también se observa en las entrevistas una percepción por parte de los entrevistados de que la acción social de la empresa minera no es genuina, sino que es resultado de una obligación como parte de su RSE, que finalmente persigue conseguir la paz social y mantener sus operaciones. De hecho, alguno de los entrevistados presiente que esta acción social ha desviado lo que debería ser el verdadero foco de la empresa minera, esto es, el cumplimiento de los estándares ambientales. A este respecto, uno de los entrevistados señala:

La empresa minera debería ser más humana y cumplir con ciertas obligaciones que no tienen. Ellos tienen la forma para que sus operaciones sean menos contaminantes. Eso cuesta, pero si es por salvaguarda de los seres humanos deberían hacerlo. No están cumpliendo con los estándares de calidad ambiental. Ellos también están más abocados al lucro. No les interesa la salud del pueblo y si lo hacen es más por obligación. (E-45, 16 de febrero 2015)

En cuanto a la visión del Estado, entendido como gobierno nacional, algunos de los entrevistados critican su clara vinculación con los grandes capitales y el abandono hacia los ciudadanos, lo que contribuye a debilitar aún más su legitimidad, ya que la población no se siente representada. Esta situación es producto de un capitalismo agresivo basado en el crecimiento económico y en un modelo de desarrollo extractivo,

que dota al sector privado, especialmente el extractivo, de una serie de privilegios en detrimento de los derechos de la ciudadanía, a la vez que propicia aún más la corrupción. A este respecto, uno de los entrevistados señala:

(El Estado) Está más aliado con el capitalismo, que es un tanto dañino para el pueblo. Nuestras necesidades básicas están por el suelo. Se están dedicando a la corrupción y no hacen caso a las comunidades, como en Pichanaki<sup>156</sup>, que se han levantado por el tema de las petroleras. Y el gobierno más se alinea con las petroleras porque tienen plata y entonces el pueblo es pisoteado. No nos sentimos representados por un gobierno que nosotros también elegimos. Sólo representan los intereses de los grandes, de los que tienen dinero. (E-45, 16 de febrero 2015)

En cuanto a la pregunta sobre las características que debería tener un alcalde para ser (re)elegido, se señalaron las de contar con mayor participación, esto es, un gobierno participativo, dialogante con la población y que escuche. También se asoció con la figura de un padre: “(El alcalde) Es el padre del pueblo y como padre del pueblo debe ver las necesidades del pueblo” (E-45, 16 de febrero 2015). Esta asociación es muestra del paternalismo, legado de la historia y del trato del Estado hacia las comunidades campesinas<sup>157</sup>.

#### **7.2.2.4.2. Zona Rural: Acopampa, Jinua**

Acopampa y Jinua son zonas rurales, donde las reformas de las IIEE han sido gestionadas entre la Municipalidad y la empresa minera Barrick. Al igual que en el caso anterior, sucede que salvo los profesores que estuvieron implicados en las reformas de los colegios y los padres de familia que trabajaron en la obra, los demás beneficiarios no conocen quiénes fueron los actores que realizaron las reformas de estas IIEE. En algunos casos, se destaca el papel de la Municipalidad en la obra, pero se desconoce el papel que ha jugado la empresa minera.

---

<sup>156</sup> Más información sobre el conflicto de Pichanaki, disponible en: <http://elcomercio.pe/peru/junin/que-desato-conflicto-pichanaki-noticia-1793117>

<sup>157</sup> Para más información sobre paternalismo y comunidades, véase: Robles Mendoza, R. (2002). Legislación peruana sobre comunidades campesinas. Disponible en: <https://books.google.com.pe/books?id=KdipXcHoTcC&pg=PA114&lpg=PA114&dq=paternalismo+y+comunidades+campesinas&source=bl&ots=mNjkeA5z2C&sig=qFx-zOrW0u1KTfAK6Tc-V9azfxs&hl=es&sa=X&ved=0CDAQ6AEwBGoVChMIxIqK06OvxwIVAVoaCh1img-j#v=onepage&q=paternalismo%20y%20comunidades%20campesinas&f=false>

Los beneficiarios entrevistados, tanto de Acopampa como de Jinua, se sienten satisfechos con la mejora de los centros educativos a los que asisten sus hijos, tanto por la infraestructura como por el profesorado, y destacan pequeñas cosas que mejorar. Sin embargo, si mencionan las numerosas necesidades que aún persisten en sus zonas y que la Municipalidad no satisface. Este es el caso de Jinua, que carece de desagüe. Señalan que durante la gestión 2006-2010, el alcalde realizó las obras de agua y el desagüe, pero esta última quedó inconclusa (cf. GF-47, 15 de febrero 2015). Durante la gestión del alcalde que le precedió, 2010-2014, éste se negó a continuar con la obra, con lo cual este caserío carece de este servicio básico. Esto implica que la satisfacción de las necesidades de gran parte de la población de estos anexos, también caracterizados por su poca cantidad de población, depende de la voluntad de la autoridad política en el poder. Como señala uno de los participantes al grupo focal en Jinua:

(..), cuando estaba de alcalde de Independencia (2006-2010), cuando se hizo el desagüe se ha dejado inconcluso (..)Yo, como autoridad, nos acercamos con la intención de hablar con (..) (el alcalde que le sucedió) pero no nos quisieron atender. -“Aunque me maten, esta obra no la voy hacer”, nos dijo el Alcalde (..). Ojala que con este nuevo alcalde podamos hacer esta obra que culmina porque en primer lugar es el agua y el desagüe primordial, es básico, sino a donde vamos a estar. (GF-47, 15 de febrero 2015)

De hecho, uno de los sentimientos que resalta en estas poblaciones es el de abandono de sus autoridades subnacionales, donde las promesas que les hacen a la hora de conseguir votos son infinitas, pero luego las olvidan. De la empresa minera, señalan que tampoco se sienten cercanos, ya que no les afecta su presencia de ninguna manera, ni positivamente a través de obras y empleo, ni negativamente a través de la contaminación. En este sentido, si bien las obras de infraestructura educativa realizadas han sido bien valoradas, definitivamente no son suficientes para que la población legitime al alcalde y lo reelija.

En Acopampa, la población destaca la realización de otras obras en la zona, pero desconoce exactamente qué nivel de gobierno ha participado en ellas. Este es el caso del colegio, cuya construcción la confunden con la intervención del Gobierno Regional, quien sí se encargó de la reconstrucción, pero de uno de los colegios de secundaria. Esta escasa identificación de los actores intervinientes con las obras realizadas refuerza el

hecho de que este desconocimiento sobre la autoría de las obras, tendrá un efecto en la legitimación de las autoridades políticas por la población.

A este respecto, se interrogó sobre la difusión que se había dado a las obras de infraestructura educativa realizadas por parte de la Municipalidad en colaboración con la empresa minera, a la que una de las ex autoridades locales (2006-2010) entrevistadas confirmó que no hubo mucha difusión, pero que ésta se podía haber hecho a través de la compra de los medios. Este comentario no sólo denota la relación existente entre la autolegitimación que realiza una autoridad de sí misma y la legitimación que obtiene de la población, sino que además muestra el nivel de corrupción existente en torno a las rentas mineras que abarca inclusive la compra de los medios de comunicación<sup>158</sup>. Según el ex alcalde: “Faltó una difusión sana y abierta. Más comunicación hacia la población sobre lo realizado. Los medios también se dejan comprar para hablar bien” (E-17, 27 de enero 2015).

Igualmente, esta falta de publicidad de las obras realizadas puede residir en que éstas no partieron de la Municipalidad (MDI, 2008), sino de la empresa minera o más propiamente del CTC de la ACN, ya que fue ésta última quien se acercó a la Municipalidad en busca de realizar proyectos colaborativos bajo el marco del PMSP en el área educativa.

En cuanto a la empresa minera, los entrevistados destacan aquí el apoyo positivo que puede suponer en cuanto a la realización de obras u obtención de determinados apoyos a campañas puntuales, pero también mencionan los aspectos negativos de su llegada, como la contaminación del agua y de la tierra, lo que creen ha impactado en la salud de las personas. De este modo, la población de esta zona, dado que no son considerados zona de influencia directa, deja constancia de que la acción social de la empresa minera Barrick o los aspectos positivos que puede suponer su presencia es inferior a los problemas o impactos que genera.

---

<sup>158</sup> Esta compra de medios de información ha sido muy característica en el gobierno del Presidente regional de Ancash, César Álvarez (2007-16 mayo 2014), quien la realizaba para autolegitimarse. Consiguió reelegirse, pero su gobierno termina en mayo del 2014 acusado de corrupción y de asesinato de contrincantes políticos.

En cuanto a las características que debería tener un buen alcalde, los entrevistados señalan prácticamente muchas de las características que se repiten en los diferentes lugares, tales como que se preocupe por las necesidades de las diferentes zonas del distrito, que haga obras, que cumpla sus promesas.

#### **7.2.2.4.3. Comunidad Campesina Ramón Castilla: Santa Casa**

Santa Casa es un anexo del centro poblado de Marcac<sup>159</sup>, considerado una zona rural, donde gran parte de su población, aunque no toda, forma parte de la Comunidad Campesina Ramón Castilla. La principal actividad en Santa Casa es la agricultura, que la combinan con trabajos en el sector servicios que realizan en Huaraz o Independencia.

En Santa Casa, se han llevado a cabo numerosas obras como parte del apoyo directo de la empresa minera Barrick, por considerarse, como mencionado, una zona de influencia directa. Entre las obras realizadas se ha considerado la construcción de la posta médica para este estudio, pero sin dejar de lado otras posibles obras que hayan sido de importancia para la comunidad dentro del marco del PMSP. Uno de los entrevistados señala:

(Barrick) Nos han construido el local comunal, la posta médica. Nos apoyan en proyectos agrícolas con tractores, semillas, abono y también nos han ayudado con canales, reservorios. Con el convenio con la Municipalidad nos han hecho el puente Silvia. La Municipalidad ha puesto mano de obra. También (Barrick) ha dado trabajo a nuestros jóvenes, profesionales, no profesionales. Se dedican a trabajar ahí. Trabajan en construcción, con maquinaria, empleando a unos 80 trabajadores. La comunidad en total tiene más de 200 pobladores. (E-52, 29 de enero 2015)

De las entrevistas realizadas se constata que la realización de estas obras se produce generalmente a demanda, es decir, iniciado como petitorio de la Comunidad, quien considera que están en su derecho de reclamar a la empresa minera, por considerarse zona de influencia directa (cf.E-52, 29 de enero 2015). En estas demandas de la Comunidad a la empresa minera, se solicitan no solo obras de infraestructura sino también proyectos de desarrollo productivo y empleo en la mina.

---

<sup>159</sup> Marcac, si bien es el centro poblado, no es parte de la comunidad campesina, por lo que a pesar de encontrarse ubicado a escasos metros de Santa Casa, no recibe ningún proyecto por parte de la empresa minera Barrick, ya que no es considerado zona de influencia directa.

Dado que la comunidad está bastante bien organizada, han contado con el apoyo de la MDI y de la empresa minera para la satisfacción de sus necesidades básicas, contando así con agua, desagüe y luz. También cuentan con PRONEI y posta de salud. Además, destaca el que muchas de las casas de este anexo han pasado de ser de material de adobe a material noble, apoyados por la empresa minera. Al observar las casas, algunas de ellas todavía en construcción, puede observarse las grandes diferencias entre los dirigentes de la comunidad, y el resto de los comuneros. Esto evidencia las relaciones clientelares que se han generado entre algunos líderes de la comunidad y la empresa minera Barrick.

En cuanto a la construcción de la posta de salud, los beneficiarios entrevistados se muestran satisfechos en general, pero no así con el personal, dado que no cuentan con especialidades, al ser una posta de nivel 1-1. De este modo, muchas de las atenciones deben desplazarse al centro de salud de Monterrey, que es de nivel 1-3 (cf-GF.53, 11 de febrero 2015). Ninguno de los beneficiarios entrevistados, salvo los que ocupan u ocuparon cargos políticos dentro de la Comunidad, señaló el problema de la luz en la posta de salud. Es así, que este problema parece ser considera de relevancia, principalmente, para los profesionales de la salud que trabajan en dicha posta, ya que les impide desarrollar su trabajo con eficacia y eficiencia.

Adicionalmente, los entrevistados señalaron diferentes obras que se habían realizado con la empresa minera Barrick y con la MDI. Con la empresa minera, se realizaron canales de irrigación y se apoyó con proyectos productivos. Con la Municipalidad y el apoyo de la empresa minera, se ha realizado el puente Silvia que conecta Santa Casa con la carretera hacia Independencia. La construcción de este puente es, además, una de las obras más valoradas por la Comunidad, ya que sin ella no hubieran podido conectarse fácilmente con la ciudad.

De hecho, este puente fue realizado después de la insistencia, durante catorce años, por parte de la comunidad a la MDI, llegando finalmente a manifestaciones de la población para la realización del mismo. Estas manifestaciones estuvieron dirigidas por los líderes de la comunidad, pero lo curioso es que se produjeron contra la empresa minera y no contra la MDI, dado que para la comunidad era más fácil negociar con la

empresa minera, pues un paro de la mina tiene para ésta graves consecuencias. Estas manifestaciones contra la minera aceleraron el proceso en la MDI para la construcción del puente.

Esto también evidencia la percepción sobre la mayor capacidad de negociación que la comunidad tiene con la empresa minera, y que no tiene directamente con la MDI. La comunidad sabe que un incidente con la empresa minera produce una reacción en las instituciones públicas, que generalmente revierte o puede revertir en la materialización de la obra o en la solución del problema que plantea la comunidad. Esto refuerza el hecho de la importancia que tiene el sector minero para el sector público y la influencia política que ejerce el primero sobre el segundo. También refuerza la visión de ineficacia e ineficiencia que la comunidad tiene de las instituciones públicas en contraste con la eficacia y eficiencia del sector privado, en este caso, la empresa minera. Como señalan algunos de los entrevistados:

(..) El puente Silvia es una obra de gran envergadura. Hemos luchado durante 14 años. Después de luchar, recién armaron el puente carrozable. La Municipalidad compró tierra del otro lado. Este puente Silvia 100% nos ha favorecido el desarrollo de este lado. (E-50, 2 de febrero 2015)

El Estado no da soluciones rápidas, lo que contrasta con las negociaciones rápidas de la mina. Para nosotros es más fácil negociar con la mina. Yo he ido con mi hermano a solicitar puente Silvia. Organicé un plantón abajo con mi hermano Pedro y Rolando que es el regidor de Independencia. A nivel de hermanos, coordinamos no sólo para lucro sino para el bien del pueblo. (E-51, 2 de febrero 2015)

Con la empresa se hace más rápido. Con la Municipalidad, hay demoras. Con el Gobierno Regional demora. Y hay años que niegan. Teníamos un reservorio en proyecto, y ha tardado cuatro años. Con la empresa minera, 15 días tarda. Minera Barrick es más rápido. (E-52, 29 de enero 2015).

Dado que la iniciativa de muchas de las obras que se han realizado entre la Comunidad y la empresa minera ha partido de la propia Comunidad, las obras realizadas por la Municipalidad no han sido suficientes para la reelección del alcalde. Además, esta colaboración directa Comunidad-empresa minera da, sin duda, un mayor protagonismo a la empresa minera, la cual pasa a representar para la comunidad de alguna forma una especie de “Estado” más eficiente.

#### 7.2.2.5. Principales Resultados

Como se observa por los casos analizados en el distrito de Independencia, existen bastantes diferencias entre aquellas zonas consideradas de influencia directa y las zonas que no son consideradas de influencia; entre las zonas urbanas y las zonas rurales; entre las zonas, en las que las obras han sido parte de la colaboración entre la empresa minera y la MDI, y las zonas donde la relación ha sido comunidad campesina-empresa minera. Por ello, se resaltan a continuación algunos de los resultados que se desprenden de estos casos, que pueden ser similares a todas las zonas, o que van a depender del tipo de relación que la población tiene con la empresa minera.

Uno de los resultados que se desprende de la exploración de este caso de estudio es que las ex autoridades locales vieron muy positivo el trabajo colaborativo con la empresa minera bajo el marco del PMSP, dado que contribuyó según ellos a mejorar la imagen de eficacia y eficiencia de su gestión. De este modo, podemos señalar que *el PMSP ha favorecido la legitimación de la empresa minera por los gobiernos locales.*

Otro de los resultados común a todos los casos analizados de colaboración empresa minera-MDI es que en ninguno de los casos en los que se llevó a cabo la realización de obras de infraestructura educativa, ésta sirvió para legitimar a la Municipalidad. Es decir, *ni la MDI ni la empresa minera se legitimaron a través de las obras de infraestructura educativa realizadas bajo el marco del PMSP.* Dado que no ha existido una publicidad de las obras realizadas por parte de la MDI, la población no las ha identificado con este actor y, por tanto, ello no ha influido en su legitimación de ejercicio, de resultados o de salida (*output legitimacy*). Al mismo tiempo, tampoco ha influido en la legitimación de la empresa minera. Este hecho confirma que la *autolegitimación que se realiza por parte de la Municipalidad respecto a las obras realizadas influye en su legitimación.*

Sólo en el caso de Santa Casa, donde la comunidad ha trabajado directamente con la empresa minera, *el conjunto de obras realizadas por la empresa minera dentro del marco del PMSP y de su RSE, ha servido para que se produzca una legitimación de la empresa minera por la comunidad,* más aún cuando en esta relación existe una



*percepción por parte de la comunidad del contraste entre la eficacia de la empresa y la ineficacia del Estado.*

Otro aspecto que se evidencia sobre todo en las zonas rurales, es el abandono que siente la población por parte de sus autoridades locales. Sin embargo, este abandono no es tan marcado en las zonas urbanas, que ven satisfechas al menos sus necesidades básicas. De este modo, resalta *la importancia que tiene para la legitimación de la autoridad local, la satisfacción de las necesidades básicas de la población.*

Es ahí que se hace más clara la diferencia entre la eficacia, como entrega de productos (*outputs*), y la eficiencia como sinónimo de resultados (*outcomes*), que impactan en la calidad de vida de la población. Es decir, la entrega de productos aislados sin conexión con otros proyectos que influyan en una mejora de la calidad de vida de la población, no tiene efectos en la legitimación de la autoridad local. Esto nos lleva a afirmar que es *la eficiencia, entendida como mejora de las condiciones socioeconómicas de la población es la que verdaderamente influye en la legitimación de la autoridad local.*

Otro de los resultados que se evidencia en la realización de las obras de infraestructura educativa realizadas bajo el marco del PMSP, es que ha sido la empresa minera la que ha planteado el proyecto a la MDI. Este proyecto no ha partido de la Municipalidad. Por tanto, *la ausencia de liderazgo por parte de la Municipalidad en el marco del PMSP ha afectado su legitimación de ejercicio o de salida (output legitimacy).* Igualmente, se observa en este sentido que esa ausencia de liderazgo ha ido unida a una ausencia de visión política o electoralista, dado que las obras de infraestructura educativa han sido obras puntuales, que han beneficiado a una escasa población. A este respecto, *la legitimación de una autoridad local va también relacionada con la cantidad de población a la que beneficia con los proyectos que realiza.*

Otro de los hallazgos que se desprende de la exploración de los casos de la MDI es que para la empresa minera, cuando realiza su acción social en zonas de influencia directa o en zonas que no son de su influencia, tiene una población objetivo diferente de

la que busca su legitimación. Así en el caso de Santa Casa, que es zona de influencia directa, busca la legitimación de la comunidad, que son sus stakeholders, con el objetivo de conseguir la paz social, que garantice la continuación de sus operaciones.

En el caso de Jinua, Acopampa, Vichay y Acovichay, que no son consideradas zonas de influencia, se observa que el interés de la empresa minera en realizar estas obras bajo el marco del PMSP no es tanto el buscar la legitimación de la población de la zona, como el conseguir la legitimación de los actores externos, como el gobierno nacional, el Global Compact de Naciones Unidas, ONGs locales e internacionales, shareholders o cualquiera que lea sus reportes de responsabilidad social.

Otro de los resultados que se evidencia en la Comunidad de Santa Casa, que es zona de influencia directa, es la creación de relaciones clientelares con los líderes comunales. Por lo tanto, la relación directa entre comunidad-empresa minera ha influido en la creación de relaciones clientelares, de dependencia y en un cierto paternalismo, que finalmente tiene como resultado la legitimación de la empresa minera por la comunidad, y la paz social.

Por otro lado, se observa que la identificación de la empresa minera como fuente de trabajo contribuye a una mayor legitimación de ésta, que su acción social. Es decir, los impactos negativos no son tan resaltados por la población cuando se identifica a la empresa minera como fuente de trabajo, que cuando se la ve sólo como proveedora de su acción social. Esto es, los impactos negativos que genera la presencia de una empresa minera son minimizados por la población cuando la empresa se convierte en una fuente, directa o indirecta, de trabajo.

En general, se puede señalar que las obras realizadas bajo el marco del PMSP en estas zonas si bien fueron importantes, no fueron suficientes para la legitimación del gobierno local pero tampoco para la empresa minera, salvo en el caso de la comunidad campesina de Santa Casa, donde las relaciones con la empresa minera fueron directas.

### 7.3. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS RESULTADOS

Este trabajo empírico con dos estudios de casos nos muestra que existen diferencias así como similitudes, tanto dentro de cada distrito analizado como entre los dos distritos explorados. Los casos analizados nos han permitido contrastar tanto las relaciones de colaboración empresa minera- Municipalidad en zonas de influencia directa, indirecta o estratégica, como en zonas de no influencia minera. También ha permitido contrastar las relaciones entre empresa minera-Municipalidad y empresa minera-Comunidad, así como observar los efectos tanto en zonas urbanas como rurales.

De este trabajo empírico se desprende inicialmente una aclaración a nuestro objetivo general, el cual pretende determinar la relación existente entre provisión de infraestructura educativa y de salud bajo el marco del PMSP, y los efectos que ha tenido en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. De los casos explorados se constata que si bien esta infraestructura es considerada importante por la población, por sí sola no es suficiente para determinar la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Por lo tanto, estaríamos confirmando la segunda hipótesis de esta investigación que señala que “la provisión de infraestructura educativa y de salud bajo el marco del PMSP si bien es importante no es suficiente para la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales”.

De este modo, como ya hicimos en las entrevistas semiestructuradas y grupos focales, la idea ha sido centrarse en el conjunto de obras que la población considera importante para poder dar respuesta a la tercera hipótesis. Esto es, que “el PMSP contribuirá a la legitimación de los gobiernos locales cuando los proyectos realizados, con eficacia y eficiencia, contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, lo que repercutirá al mismo tiempo en la legitimación de la empresa minera y, por ende, en el logro de la paz social”.

Realizada esta aclaración, se procede a hacer el análisis comparado de los casos, teniendo en cuenta, primeramente, a los diferentes actores: i) Municipalidades; ii) Empresas mineras; iii) Población y sus percepciones.

Tabla 40. Tabla comparativa de resultados

ACTORES			LIDERAZGO	AUTO- LEGITIMACIÓN	EFIC/ EFICIEN	VISION PCA/ ELECTORALISTA	LEGITIMAC. AUTORIDAD LOCAL	LEGITIMAC. EMPRESA MINERA
MUNICIPALIDAD	Muni Colquioc		Si	Si	Si	Si	Si	--
	MDI		No	No	No	No	No	--
EMPRESAS MINERAS	Minera Antamina		No	No	Si	--	--	Si
	Minera Barrick		Si	No	Si	--	--	No/Si (cdad. Campesina)
Percepción de la Población sobre papel de la Municipalidad	Zona de influencia directa (Cdad.)	RURAL	No	No	Si	--	No	Si
	Zona de influencia no directa	RURAL (Jinua, Acopampa)	No	No	No	Si	No	No
		URBANO (Vichay, Acovichay)	No	No	No	--	No	No
	Zona de influencia indirecta	RURAL (Llamarumi, Hornillos, Colquioc, Shinquipampa, Llampa)	Si	Si	No/Si (percepción de ambas por la población)	Si	Si	Si
		URBANO (Chasquitambo)	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos de las entrevistas y grupos focales

### 7.3.1. Diferencias y similitudes entre Municipalidades

Uno de los primeros aspectos que hay que destacar son las diferencias existentes entre las Municipalidades, según características demográficas, geográficas y presupuestales, que pueden influir de partida en el rendimiento Municipal (eficacia y eficiencia), así como en su legitimación o deslegitimación (*input* y *output legitimacy*).

Mientras la Municipalidad de Colquioc-Chasquitambo tiene una población reducida, mayormente agrícola, la MDI multiplica por más de 20 el número de habitantes que tiene el distrito de Colquioc, y hay mayor población urbana y una población rural más dispersa. Esto implica que puede ser más factible para la Municipalidad de Colquioc llevar a cabo estrategias de desarrollo integrales o proyectos que beneficien a gran mayor parte de la población, que en el caso de la MDI.

Adicionalmente, se suma a ello la situación geográfica, es decir, la cercanía a la costa en el caso de la Municipalidad de Colquioc, en contraposición con la situación en la sierra andina, característico de la MDI. Mientras, la cercanía a la costa del distrito de Colquioc favorece los intercambios comerciales, la situación del distrito de Independencia en sierra andina complica la movilidad y estos intercambios, lo que influye en el carácter comercial de la población.

Otro de los factores importantes a resaltar es el presupuesto y en especial, las transferencias que recibe cada Municipalidad por concepto de canon minero. Mientras, la MDI recibe una importante suma de recursos económicos por concepto de canon minero, debido a que es capital del distrito donde se encuentran las operaciones mineras, el distrito de Colquioc es considerado zona de influencia indirecta de las operaciones mineras y, por tanto, el canon que recibe su Municipalidad es mucho menor. Esta cantidad de canon minero que recibe cada Municipalidad tiene múltiples efectos, ya que afecta a la existencia de una mayor o menor fragmentación política. Esto implica que los movimientos o fuerzas políticas que acceden al poder tengan una mayor o menor representatividad. Esta mayor o menor representatividad de los movimientos políticos influye sobre la mayor o menor legitimidad de entrada (*input legitimacy*), sobre la gobernabilidad local, el rendimiento de la Municipalidad y, por tanto, sobre la

legitimidad de ejercicio o de salida (*output legitimacy*). De este modo, estos factores pueden haber tenido una clara influencia sobre los datos de reducción de la pobreza de ambas Municipalidades, mostrados en las tablas 29 y 36, para los años 2007 y 2009, revelando el gran avance realizado por la Municipalidad de Colquioc, en contraste con el realizado en la MDI.

**Tabla 41. Efectos de diferentes elementos en la legitimación de ejercicio o de salida (*Output legitimacy*)**

Municipalidades	Canon minero	Competencia Electoral	Repvdad. de los partidos políticos (%)	Leg. de entrada (input legitimacy)	Gobldad. local	Rendimiento (eficacia/eficiencia)	Leg. de ejercicio o de salida (output legitimacy)
MDI	+	+	-	-	-	-	-
Muni. Colquioc	-	-	+	+	+	+	+

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos

Una vez señaladas estas diferencias iniciales que, como vemos, pueden tener un efecto tanto en el rendimiento como en la legitimidad de la Municipalidad, se destacan algunos de los principales resultados con respecto a los efectos de la implementación del PMSP en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales:

- Uno de los aspectos claves que se evidencia en la legitimación de ejercicio del gobierno local es la *importancia del liderazgo de la autoridad local en esta alianza*. Este liderazgo se ha manifestado claramente en la autoridad local del distrito de Colquioc-Chasquitambo, no sólo en su capacidad de gestión sino también en liderar los proyectos a implementarse bajo el marco del PMSP.

Esto le ha permitido seleccionar y proponer obras y proyectos con un objetivo claro en la mejora de la calidad de vida de la población del distrito, tomando en cuenta que éstas contribuyesen a una mejora integral de la calidad de vida. Es decir, se han combinado obras con un efecto en el aspecto social (como salud y educación), y obras o proyectos en materia económica (como desarrollo productivo).

Esta es una diferencia clara con los proyectos implementados en materia de infraestructura educativa en distintas zonas del distrito de Independencia, donde la empresa minera Barrick llevó la iniciativa. Además, estas obras fueron en muchos casos aisladas, sin ser parte de un proyecto de mejora de calidad de vida de la

población de manera integral. Este es el caso de Jinua, donde una de las necesidades básicas, como es el desagüe, aún no estaba implementada y no hubo interés por parte de las autoridades locales pasadas en completar esta obra.

- Otro de los aspectos más distintivos entre la Municipalidad de Colquioc y la MDI es la *autolegitimación* que se ha atribuido la propia autoridad en la realización de obras bajo el marco del PMSP. Mientras en el caso del distrito de Colquioc, el alcalde dio a conocer las obras realizadas bajo este Programa a toda la población, aprovechando para destacar su labor gerencial, en la MDI las obras de infraestructura educativa sólo eran conocidas por los profesores y los padres de familia que habían participado en ellas, muchos de los cuales ya no eran beneficiarios.

Esta falta de autolegitimación por parte de la MDI ha tenido efectos en su legitimación de salida. En el caso de la Municipalidad de Colquioc, la autolegitimación ha influido en la legitimación de la autoridad local. De este modo, podemos decir que la *autolegitimación tiene un efecto tanto en la legitimación de entrada como en la legitimación de ejercicio*. Permite que la población reconozca la eficacia y eficiencia de la gestión municipal, lo que tiene un efecto en la legitimación de esa autoridad y en su reelección.

- Otro aspecto importante que debe destacarse en la legitimación del gobierno local es el papel que juega la *visión política o electoralista* de la autoridad local a la hora de llevar a cabo las obras del PMSP. En la Municipalidad de Colquioc, gran parte de éstas tuvieron como objetivo desarrollar obras en las que se beneficiase al mayor número de población, el cual correspondía en este caso a la comunidad campesina. De este modo, muchas de las obras se concentraron en la zona urbana, la cual contaba con más número de residentes.

Esta visión política o electoralista estuvo ausente en el caso de la MDI, donde las obras de infraestructura educativa fueron seleccionadas en base a que estas fueron las únicas HEE que se prestaron para llevar a cabo el programa piloto de la “municipalización de la gestión educativa”. No se tuvo en cuenta a cuánta población daban servicio. En este sentido, los beneficiarios fueron unas pocas familias. Por

tanto, esta *ausencia de visión política o electoralista no contribuyó a la ni a la legitimación de salida ni a la reelección.*

- Otro aspecto importante a tener en cuenta en la legitimación o deslegitimación de las Municipalidades que realizaron proyectos a través del marco del PMSP fue su contribución tanto a la *eficacia como a la eficiencia*. Ambas Municipalidades destacaron el importante papel que supuso la colaboración de la empresa minera para mejorar su imagen de la eficacia y eficiencia. Principalmente, ambas se referían tanto a la mayor rapidez en la implementación de las obras, lo que permitía mostrar resultados durante su gestión, así como el poder realizar proyectos que pudieran haber sido complicados de llevar a cabo sólo por la Municipalidad, por no estar presupuestados y no tener la posibilidad administrativa de transferir recursos económicos de una partida a otra.

Sin embargo, es importante mencionar que en el caso de la Municipalidad de Colquioc, el discurso proveniente tanto de la propia Municipalidad como de la empresa minera era la contribución del PMSP a la mejora de la calidad de vida de la población, es decir, en la Municipalidad de Colquioc, el PMSP contribuyó a la eficiencia de los proyectos, generando *outcomes*. Sin embargo, el discurso de la MDI es que si bien el PMSP ayudó a la eficacia y la eficiencia, en los casos analizados sólo se contribuyó a la eficacia, es decir, se dio solución a un problema, pero no generó un impacto en las condiciones socioeconómicas de la población. Por tanto, hablamos de eficacia como *outputs*. De este modo, podemos señalar que *es la eficiencia, en los casos analizados la que tiene un efecto positivo en la legitimación.*

Finalmente, en el caso de la Municipalidad de Colquioc, la eficiencia mostrada en la implementación de los proyectos llevados a cabo bajo el marco del PMSP, llevaron a la legitimación del gobierno local, pero también de la empresa minera. En el caso de la MDI, la eficacia en la implementación de los proyectos llevados a cabo bajo el marco del PMSP, no llevaron a la legitimación del gobierno local, pero tampoco a la de la empresa minera. *Cuando con el PMSP se consigue la eficiencia, los dos actores de la alianza se legitiman.*



En este sentido, podríamos parafrasear de alguna manera a Peter F. Drucker- a pesar de que su libro *La gerencia efectiva* esta dedicado al sector privado-, cuando señala que “los resultados se logran por la explotación de las oportunidades y no por la resolución de los problemas” (1966:16). En el caso del sector público, si bien la resolución de problemas no puede obviarse, también se observa que en el caso de la Municipalidad de Colquioc, el gobierno local consigue la legitimación de ejercicio o de salida (*output legitimacy*) no tanto por dar solución a ciertos problemas (salud y educación), cuya solución es complicada, sino por explotar las potencialidades de la zona, es decir, promover las posibilidades de desarrollo agrícola, mejorando de este modo las capacidades económicas de gran parte de la población.

### 7.3.2. Diferencias y similitudes entre Empresas mineras

Se destacan a continuación algunos de los aspectos más relevantes de esta gestión colaborativa desde el punto de la empresa minera y sus efectos tanto en la eficacia y eficiencia, como en su legitimación:

- Uno de los aspectos a resaltar del PMSP tiene que ver con la conformación del Comité técnico de Coordinación (CTC). Si bien estos Comités debían estar representados por actores tanto de la empresa minera, como de los gobiernos locales y regionales, así como por la sociedad civil, en el caso de ambas empresas apenas se contó con la participación de la sociedad civil en ellos. Y en ambos casos, el peso de las decisiones de estos CTC recaía sobre la empresa minera, dado que era quien más representantes tenía en estos Comités. En este sentido, las empresas mineras analizadas tenían claro que, finalmente, eran ellas las que decidían qué proyectos iban y cuáles no. Esto ha supuesto que *esta gobernanza no parta de una base heterárquica, sino más bien de mercado, ya que el peso de la decisión final ha recaído sobre el sector privado.*
- Entre los aspectos en los que difieren Barrick y Antamina en los casos analizados podemos destacar su *agenda* con respecto al PMSP. En el caso de Antamina y su colaboración con la Municipalidad de Colquioc es esta última la que propone la agenda, y la empresa colabora en la mejora de los proyectos. En el caso de Barrick,

es la propia empresa minera la que propone su agenda a la MDI, en cuanto a su interés por trabajar en infraestructura educativa.

Esto tendrá un *efecto en la población objetivo de la que busca su legitimación*. Mientras Antamina, se legitimará ante los *stakeholders*, la minera Barrick busca legitimarse principalmente ante sus actores externos, *shareholders*, el gobierno nacional, etc. Esto se debe a que en los casos explorados de Antamina, esta empresa trabajó en zonas consideradas de influencia indirecta o estratégica, mientras que Barrick participó en proyectos en zonas consideradas de no influencia minera.

- Otra de las características similares entre Antamina y Barrick es que, finalmente, ambas han llevado a cabo una *doble autolegitimación*. Por un lado, se han autolegitimado ante la población beneficiaria de las obras mediante *símbolos*, esto es, a través de logos de la empresa en las obras, en el caso de Antamina, y a través de placas conmemorativas en las IIEE, el caso de Barrick. Pero ambas han tratado de *autolegitimarse ante los actores externos*, ya que muchas de las experiencias del PMSP fueron planteadas en Congresos de RSE y también en la página web de las empresas y en los reportes de seguimiento elaborados para el MEF y el MINEM.
- Otra de las características de ambas empresas es que, tanto Antamina como Barrick, consiguieron *legitimarse muy bien por resultados*, mientras que para las Municipalidades esto es más complicado debido a la debilidad institucional del Estado. En el caso de Antamina, dado que la Municipalidad consiguió legitimarse a través de las obras realizadas bajo el marco del PMSP, ello también implicó una legitimación de la empresa minera. No ocurrió lo mismo en el caso de Barrick, que tan sólo se legitimó en su zona de influencia directa, donde trabajó directamente con la Comunidad. En cualquier caso, para ambas Municipalidades el PMSP ha sido considerado de gran importancia para ayudar en el desarrollo de estos distritos, lo que *contribuyó a la legitimación de las empresas mineras por los mismos gobiernos locales*.

- La población legitimó también a la empresa minera cuando la Municipalidad realizó obras bajo el marco del PMSP con un impacto en la mejora de su calidad de vida o donde se trabajó directamente con la comunidad campesina.
- Estas relaciones de colaboración y confianza entre la empresa minera, la Municipalidad y comunidad campesina contribuyeron en ambas empresas a mantener la *paz social* en las zonas analizadas.
- Sin embargo, las relaciones de colaboración y confianza se han transformado también en *relaciones clientelares y de dependencia* en ambos casos. Las relaciones que se han establecido entre estos actores han garantizado la *paz social*, pero también han contribuido a *forjar la idea en el imaginario colectivo de que la empresa minera debe realizar la labor del Estado*, en el sentido de satisfacer sus necesidades, dado que el Estado no cumple con su papel. Del mismo modo, el hecho de que la empresa minera asume de alguna manera el papel del Estado, parece compensar en algunos casos los impactos negativos que genera.

### 7.3.3. Diferencias y similitudes entre percepciones de la población

En cuanto a la percepción de la población con respecto a las obras realizadas bajo el marco del PMSP, podemos señalar algunas similitudes entre todas ellas y algunas diferencias, según se encuentren en las zonas de influencia directa, indirecta o en zona de no influencia, en zonas urbanas o rurales, sean parte de una comunidad campesina o no:

- Uno de los resultados obtenidos en el trabajo de campo con respecto a la autoría de las obras realizadas bajo el marco del PMSP, es que en los casos en los que la Municipalidad se había autolegitimado con ellas, la población identificaba a los dos autores intervinientes. Sin embargo, en el caso en el que no ha existido autolegitimación por parte de la Municipalidad, la población no sabía quiénes habían participado en la obra.
- Entre las similitudes, se puede resaltar el hecho de que toda la población entrevistada de los diferentes distritos se consideraba satisfecha con la infraestructura, educativa y de salud, realizada bajo el marco del PMSP. Estas obras,

si bien, en los casos en los que hubo difusión, se conocían que eran colaborativas, eran atribuidas principalmente a la contribución de la empresa minera.

Sin embargo, la población no se mostraba satisfecha, en general, con los servicios brindados. Esta insatisfacción fue principalmente más notable en la zona de influencia indirecta (Municipio de Colquioc) y directa (Santa Casa). No se percibió tanto en la zona considerada de no influencia de la mina (Jinua, Acopampa, Vichay y Acovichay), en las que solo se exploró la infraestructura educativa. Una de las razones que explica esto se debe al hecho de que las mejoras de estas IIEE están asociadas al papel que ha jugado el director de la IIEE para conseguirlas, lo que denota ya una preocupación por parte de esta autoridad educativa en mejorar el centro y hacerlo más competitivo, dado que los profesores compiten por alumnos para que estos centros se mantengan abiertos y puedan recibir financiamiento.

De este modo, la satisfacción que la población tiene, en general, con las obras realizadas se asocia más con la empresa, lo que contrasta con la insatisfacción por los servicios prestados por el Estado. Esto crea en el imaginario colectivo una clara identificación de eficacia con la empresa minera o el sector privado, y una clara percepción de ineficacia por parte del Estado. Ello evidencia la facilidad de la empresa por legitimarse a través de resultados, mientras que para los gobiernos locales, esto mismo se convierte en una tarea mucho más complicada.

- En cuanto a la *percepción de la población sobre la mejora en la eficacia y eficiencia por parte de la Municipalidad bajo el marco del PMSP*, se observan algunas similitudes y diferencias. Aquellas poblaciones que han sentido que las obras han generado un impacto en su calidad de vida, resaltan una mayor eficacia y eficiencia, mientras que las que no se han beneficiado no lo resaltan.
- En cuanto a la *colaboración de la Municipalidad con la empresa minera*, en general, toda la población se declara favorable, dado que reconocen el papel importante que puede jugar la empresa en su desarrollo. Sin embargo, la percepción de esta colaboración es vista de manera diferente por los beneficiados, que por los que no lo han sido. Por ejemplo, en el caso del Municipio de Colquioc, la población que se ha

beneficiado de este trabajo colaborativo están a favor de ella, mientras los que no se han beneficiado tanto de esta colaboración consideran que es mejor una colaboración directa empresa minera-población, o empresa minera-comunidad campesina.

En el caso de Santa Casa, que es considerado zona de influencia directa, se consideran a favor de que continúe una relación directa comunidad-empresa minera, dado que con esta relación la comunidad se beneficie directamente.

En las zonas de influencia indirecta (Jinua, Acopampa, Vichay y Acovichay), consideran positiva la colaboración empresa minera-Municipalidad. Sin embargo, mientras la zona urbana (Vichay y Acovichay) se muestra algo más positiva a esta relación, la zona rural (Jinua y Acopampa) señala que ni la una ni la otra han satisfecho hasta el momento sus necesidades.

- Otra de las similitudes en toda la población entrevistada ha sido el *sentimiento de abandono por parte del Estado*, considerado éste como el nivel nacional de gobierno. La población percibe al Estado lejos y más orientado a la defensa de los intereses del sector privado que a la defensa de los derechos de los ciudadanos. Este abandono se extiende a los diferentes niveles de gobierno, según la acción gubernamental impacte en sus vidas o no. Esta percepción de abandono, inclusive del gobierno local, es más evidente en las zonas rurales de la MDI, y en las zonas rurales del distrito de Colquioc, que no se han beneficiado de los proyectos del PMSP.

Este sentimiento de abandono- si bien es histórico, dado que el Estado peruano siempre ha tenido problemas para llegar a todo su territorio-, tiene sus raíces en el presente en una combinación de los dos procesos más importantes que se producen a partir de la década de los noventa. Por un lado, la liberalización económica, que produce un cambio en las relaciones Estado-ciudadano-mercado, dando un lugar privilegiado al sector privado en su relación con el Estado en detrimento de los derechos de los ciudadanos, los cuales pasan ahora a ser “clientes”. Y, por el otro, el proceso de descentralización, que da al nivel local de gobierno un mayor

protagonismo, pero también pone de relieve los problemas de debilidad institucional, los cuales tienen efectos negativos en una provisión eficaz y eficiente de los servicios públicos.

- En cuanto a la reelección de la autoridad local, en los casos analizados el PMSP ha tenido un efecto positivo cuando: i) se realizó una difusión por parte de la Municipalidad de las obras realizadas; ii) hubo un posicionamiento de la capacidad de gestión municipal; iii) hubo una percepción o valoración positiva de la población respecto a las obras o servicios brindados; iv) las obras fueron inscritas en un plan de desarrollo integral liderado por la Municipalidad; v) se realizaron obras con una visión de corto, mediano y largo plazo; vi) cuando las obras fueron hechas como reclamo a una necesidad de la población.

Algunos de los efectos negativos de este PMSP, ha sido la percepción por parte de la población de la creación de relaciones clientelares entre la autoridad local y la empresa minera, o entre los líderes comunales y la empresa minera, o la perpetuación en el poder de la autoridad local al contar con recursos del PMSP para hacerlo.

#### **7.4. OTROS ASPECTOS RELEVANTES**

Durante el trabajo de campo, se han observado una serie de factores que han tenido efectos tanto en el rendimiento como en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que han colaborado bajo el marco del PMSP. Algunos son efectos negativos, como el incremento de la corrupción generada por la debilidad institucional y por la mayor disponibilidad de recursos presupuestales, debido al aumento de los precios de los minerales y a las transferencias por concepto de canon minero.

El crecimiento económico observado desde la década de los noventa, pero más específicamente desde la década de los 2000, se produjo como consecuencia de la aplicación de políticas de liberalización económica y de un modelo de desarrollo basado en el nuevo extractivismo. Este crecimiento económico ha supuesto la existencia de gran cantidad de recursos económicos tanto a nivel nacional como en los subniveles de

gobierno, especialmente, de aquellos departamentos donde se encuentran las operaciones mineras.

Como bien apuntó Samuel Huntington (1972:63), la corrupción es “una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. (..)”. Según el autor, la corrupción suele incrementarse en procesos de modernización, que en el caso peruano podría equipararse con las décadas de crecimiento económico a través de la explotación y exportación de los recursos naturales.

A nivel local, la debilidad institucional favorece la corrupción, la cual incrementa aún más el descrédito de la política y de los políticos, haciendo que éstos busquen el enraizamiento del poder para controlar el presupuesto municipal y las rentas que se obtienen de su gestión.

#### **7.4.1. Descrédito de la política y de los políticos**

Existe en las sociedades actuales y, en particular, en el caso de la sociedad peruana, un descrédito generalizado a la política y a los políticos. Este es el contexto en el que cada cuatro años, los ciudadanos deben asistir a las urnas a votar por sus autoridades, y de esta manera legitimarlas. El hecho de que estas autoridades subnacionales, en particular las locales, sean en muchos casos candidatos improvisados que buscan al poder político como botín, especialmente, en zonas beneficiadas por el canon minero genera, de entrada, una percepción negativa de cualquier político.

Esta percepción negativa es generada en parte por la crisis de partidos políticos que ha promovido la aparición de figuras políticas independientes que buscan el apoyo de una clientela. Esta crisis de partidos también se ve reforzada por los escasos mecanismos de control de selección de representantes políticos, no existiendo barrera electoral en el subnivel de gobierno, lo que fomenta la fragmentación política y la llegada al poder del candidato con una escasa representatividad.

Esta percepción negativa ha generado que la ciudadanía no espere nada de los políticos a largo plazo, por lo que en muchos casos el corto plazo es la visión más predominante entre candidatos y electores. Esta visión cortoplacista está también

íntimamente relacionada con la compra de votos, a través de promesas electorales o regalos, y votos golondrinos que permiten la llegada al poder de autoridades no deseadas por los residentes de la zona o de su perpetuación en el poder, manipulando de este modo, la voluntad popular.

#### **7.4.2. Enraizamiento de los alcaldes en el poder a través de las rentas mineras. Reelección y deslegitimación.**

La mayor cantidad de recursos presupuestales por concepto de canon minero ha contribuido a que muchas autoridades locales intenten mantenerse en el poder con el objetivo de controlar los recursos presupuestales. Dados los problemas de debilidad institucional, sucede que gran parte de los gobiernos locales tienen problemas para conseguir su legitimación a través de la legitimidad de ejercicio o salida, por lo que el PMSP es un buen mecanismo para lograr este objetivo. Sin embargo, en el caso de ser gobiernos locales con abundantes recursos de canon minero, esta legitimidad de ejercicio no es tan importante, mientras los recursos económicos permitan la compra de votos. La legitimidad de ejercicio o salida se hace más necesaria en aquellos gobiernos locales que cuenta con escasas rentas mineras.

En el caso de los gobiernos locales que cuentan con menos recursos económicos procedentes del canon minero, el PMSP les ha dado no solo la posibilidad de legitimarse a través de la legitimación de ejercicio o de salida (*output legitimacy*), sino también les ha dado la posibilidad de utilizar recursos de los proyectos o los mismos proyectos, tanto para la compra de votos como para la obtención de votos golondrinos. En un contexto donde los gobiernos son principalmente clientelares, la única forma en la que muchos garantizan su reelección es a través de estos mecanismos, dado que si bien la legitimidad de ejercicio o salida (*output legitimacy*) que le otorga la población puede ser importante, la fragmentación política puede determinar que no sea suficiente para la reelección del candidato.

Sin embargo, si bien la reelección puede ser interpretada como una muestra de la legitimación de la población a través de la legitimidad de ejercicio o salida, igualmente esta reelección puede acarear la deslegitimación de la autoridad local.



#### 7.4.3. Fortalecimiento de la imagen del alcalde a través de los outputs, pero no reelección.

Si bien es cierto que el PMSP ha ayudado a que la imagen de la empresa minera sea legitimada por las comunidades con las que ha trabajado directamente y por las Municipalidades con las que ha colaborado, sólo la población que ha sentido un impacto positivo en la mejora de su calidad de vida con las obras realizadas, ha legitimado también a la empresa minera.

En el caso de la MDI en la que se llevaron a cabo obras de infraestructura educativa a través del PMSP, si bien las entrevistas nos indican que ni la Municipalidad ni la empresa minera se legitimó, el hecho de que este PMSP permitiese llevar a cabo muchas más obras y proyectos durante la gestión de una autoridad local, favoreció que su imagen se viese fortalecida aunque no hubiese reelección.

De este modo, se constata que en contextos de desarrollo y en los casos analizados, sigue siendo aún importante para la legitimación la eficacia pero, especialmente, la eficiencia. Sin embargo, la debilidad institucional existente y los altos presupuestos por concepto de canon minero favorecen la corrupción, influyendo en la deslegitimación de la autoridad política.

### 7.5. CONCLUSIONES

Después del análisis comparado de estos casos, se señala a continuación algunas de las principales conclusiones de este capítulo.

Uno de los aspectos más importantes que se ha revelado en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales que han implementado el PMSP, ha sido la importancia que éstos han otorgado a la *autolegitimación*, como señala R. Barker (1993, 2001). Esta autolegitimación, que ha ido acompañada de una difusión de las obras realizadas bajo el marco del PMSP por parte de la Municipalidad, ha permitido en estos casos que la población sea conocedora de quiénes han sido los actores implicados en las

obras. Esta autolegitimación ha estado muy ligada al *liderazgo de la Municipalidad en esta colaboración* y a su *visión política o electoralista en la realización de las obras*.

Sin embargo, cuando la Municipalidad no ha utilizado las obras realizadas bajo el marco del PMSP para autolegitimarse, la población beneficiaria no ha identificado a los autores de las mismas. Esto ha mostrado también que la iniciativa del proyecto ha partido de la empresa minera.

La empresa minera, por su parte, ha intentado autolegitimarse doblemente, pero de manera distinta. Esto es, se ha producido una clara autolegitimación en las zonas de influencia directa de la empresa minera. Sin embargo, la autolegitimación de la empresa minera en los casos de obras realizadas en zonas de no influencia minera o de influencia indirecta o estratégica, se ha realizado a través de *símbolos*. En el caso de Antamina, se han implantado logos de la empresa en las obras realizadas por la empresa, lo que ha permitido que aquellos beneficiarios directos y los que no los han sido, puedan identificar la obra con la acción social de la empresa. Por su parte, Barrick lo ha hecho a través de placas conmemorativas en las IIEE donde ha colaborado. Sin embargo, estas han sido menos notorias, por lo que ni siquiera han conseguido visualizar la participación de la empresa minera en la misma. Así pues, la autolegitimación que ha realizado la empresa minera hacia la población beneficiaria que se encuentra fuera de sus zonas de influencia ha sido más o menos efectiva, dependiendo del papel que ha jugado la Municipalidad con la que han colaborado.

Esto denota que la empresa minera tenía como principal objetivo de su legitimación en las zonas que no eran consideradas de su influencia, a los actores externos, es decir, gobierno nacional, organizaciones internacionales, *shareholders*, inversores, etc. dado que las experiencias del PMSP fueron llevadas a congresos de RSE, y recogidas en las páginas web y en los reportes de las empresas mineras, realizados para responder al seguimiento que instancias nacionales, como el MINEM y el MEF, debían hacer del Programa.

Otro de los aspectos relevantes que se desprende de este estudio es que tanto los gobiernos locales como las comunidades campesinas que han colaborado con la

empresa minera bajo el marco del PMSP han legitimado a ésta última. Mientras que para las Municipalidades, el colaborar con la empresa minera ha contribuido a mejorar su eficacia y eficiencia en la provisión de obras y servicios, para las comunidades campesinas ha supuesto el satisfacer una serie de necesidades que nunca fueron satisfechas por el Estado.

Dado los problemas de debilidad institucional ya mencionados, es complicado para los gobiernos locales legitimarse a través de resultados (*output legitimacy*). Sin embargo esto es mucho más fácil para la empresa minera. Este trabajo colaborativo ha supuesto que las Municipalidades perciban la participación del sector privado como un mecanismo que les otorga una mayor eficacia y eficiencia en su gestión.

Sin embargo, la población ha legitimado a la empresa minera solo en el caso en el que la Municipalidad ha conseguido su legitimación a través de las obras realizadas bajo el marco del PMSP. Esta legitimación de la actuación municipal se ha dado cuando las obras realizadas han generado para la población una mejora en sus condiciones socioeconómicas. Esto supone que las obras han generado un impacto y han sido realizadas con una mayor eficiencia, entendida según Lipset (1959) como desarrollo económico. De este modo, la legitimación ha ido de la mano con los *outcomes* y no con los *outputs*.

Otro aspecto a resaltar es que esta legitimación de las empresas mineras por parte de los gobiernos locales y de las comunidades ha contribuido a la *paz social* en estas zonas, a pesar de los muchos impactos que genera la actividad extractiva. De esta manera, la paz social se ha dado cuando se ha producido una legitimación de la empresa minera por los *stakeholders*. De este modo, siguiendo a Lipset (1959) podríamos afirmar que la estabilidad del sistema o su gobernabilidad depende tanto de la eficacia como de la legitimidad. Esta paz social se ha logrado cuando se ha producido una mayor eficiencia a través de las obras realizadas bajo el marco del PMSP, ya sea a través de la Municipalidad o a través de la empresa minera, cuando ha trabajado directamente con las comunidades campesinas.

Para mantener esta estabilidad, la provisión más eficiente de obras y servicios debe considerar también la equidad, la participación de la población y la transparencia, principalmente, ya que si existe una gran parte de la población que no se siente beneficiada o se siente engañada por la autoridad local, podrían originarse períodos de inestabilidad política.

Este trabajo colaborativo, sin embargo, ha dejado en evidencia, en algunos casos, la creación de relaciones clientelares y de dependencia por parte de las Municipalidades y comunidades campesinas con las que la empresa minera ha trabajado. En el caso de las comunidades campesinas, la empresa minera se ha encontrado cumpliendo en muchos casos el rol del Estado, al cual ha consentido con el fin de garantizar la paz social que le permita continuar con sus operaciones mineras.

Sin embargo, esto contribuye a mantener la idea de lejanía por parte del Estado (entendido como gobierno nacional), al cual se le percibe más cercano a la defensa de los intereses privados que a la defensa de los derechos de los ciudadanos. Es por ello, que la población siente que esta cercanía hacia la empresa minera como proveedora de ciertos servicios es, de alguna manera, forzada por el Estado. Es así, que esta relación con la empresa es vista con resignación ante el abandono del Estado en la defensa de los derechos de los ciudadanos, afectados por los impactos generados por la actividad extractiva.



## **CUARTA PARTE: CONCLUSIONES FINALES**



## CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES FINALES

### 8.1. CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de estas páginas, la importancia que han cobrado en las últimas décadas las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) como instrumentos para el logro de objetivos de desarrollo, puede desviarnos de los objetivos que verdaderamente persiguen, especialmente, cuando se producen en contextos de países en desarrollo entre empresas trasnacionales y Estados caracterizados por su debilidad institucional, con procesos de descentralización y de liberalización en marcha, los cuales han afectado no sólo el rol del Estado sino las relaciones Estado-sociedad-mercado.

En este estudio, se ha explorado un caso particular de APPD, el denominado *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo* (PMSP), por el cual el Estado peruano ha promovido la colaboración del sector minero con los gobiernos subnacionales y/o comunidades campesinas de sus zonas de influencia. Esta colaboración dice buscar la promoción del desarrollo, así como la mayor eficacia y eficiencia en la provisión de ciertos servicios públicos e infraestructura, algunos de los cuales han estado otrora vinculados solamente a la provisión del Estado.

Ante el contexto de una mayor complejización de las sociedades, el propósito de esta investigación ha sido explorar un tema de larga data: la relación entre eficacia, eficiencia y legitimidad en la gestión colaborativa entre el sector público y el privado para la provisión de ciertos servicios públicos. Para ello, se ha tomado la provisión de infraestructura educativa y de salud como eje del PMSP, con el fin de explorar los efectos que ésta haya podido tener en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales, dado que son éstos los que en este nuevo contexto encuentran mayores dificultades para legitimarse.

Con este fin, se planteó como objetivo general, “determinar la relación entre el PMSP, a través de la provisión de infraestructura educativa y de salud, y la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales de la región de Ancash (Perú) durante el período 2006-2011”. Para dar respuesta a este objetivo general se plantearon una serie



de objetivos específicos, así como unas hipótesis y subhipótesis, que se han tratado de confirmar o rechazar en los diferentes capítulos, y que se resumen a continuación, junto con la presentación de las principales conclusiones y hallazgos de esta investigación.

Los tres primeros objetivos específicos corresponden a un análisis de literatura y de documentación que permite conocer el contexto previo a la creación del PMSP, pues se parte de la base de que este contexto incide previamente en la legitimidad del Estado y de los gobiernos locales, y afecta la capacidad del Estado y en especial la de los gobiernos locales para llevar a cabo sus tareas con eficacia y eficiencia. En este sentido, se observa que desde inicios de la década de los 2000, se produce un importante crecimiento económico, favorecido por el incremento extraordinario de los precios internacionales de los recursos naturales, lo que avivó el debate sobre la posibilidad de renegociar los contratos de estabilidad tributaria a las industrias mineras, imponiendo un gravamen adicional por los beneficios extras que estaban recibiendo. Lo característico de este importante crecimiento económico es que no fue acompañado de una redistribución de la riqueza, manteniendo aún importantes niveles de pobreza, especialmente en las zonas rurales. En paralelo a este crecimiento económico, se venía observando un incremento de conflictos sociales, especialmente, en las zonas de influencia minera, lo que suponía movilizaciones, violencia y paralización, en muchos casos, de grandes operaciones mineras.

Si bien las causas de estos conflictos son numerosas, en el capítulo IV se presentan lo que se consideran las cuatro raíces principales: Por un lado, la debilidad institucional característica del Estado peruano. Por otro, dos importantes procesos que profundizaron aún más esta debilidad: el de la liberalización económica, iniciado durante el gobierno de Fujimori (1990-2000) y un nuevo intento de descentralización, iniciado con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y continuado con el gobierno de Alán García (2006-2011). Por último, la Ley del canon minero ("Ley del Canon Minero, Ley 27506," 2001), la cual será generadora de importantes desigualdades y efectos en la política local, especialmente, a raíz de la llegada de importantes recursos económicos en los presupuestos subnacionales por concepto de canon minero.

Al hablar de debilidad institucional del Estado peruano, se habla de una debilidad histórica producto de los diferentes acontecimientos y de la cultura. Esta debilidad institucional histórica inicia su profundización en la década de los ochenta con la crisis de la deuda y una grave crisis económica con hiperinflación, que redujo extraordinariamente la capacidad del Estado. Esta debilidad no mejoró en la década de los noventa, manteniéndose hasta la actualidad. Entre las principales debilidades que se abordan, destacamos aquí dos: por un lado, la crisis de partidos políticos tradicionales, como canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, lo que ha llevado al aumento de movimientos y fuerzas políticas improvisadas con candidatos independientes. Por el otro, se destaca la inexistencia de una carrera pública propiamente dicha, lo que incide en la escasez de profesionales capacitados, la alta rotación de personal y en la pérdida de memoria institucional.

En cuanto al proceso de liberalización económica y el proceso de descentralización, estos han tenido efectos importantes no sólo en el cambio de rol del Estado sino también en las relaciones Estado-sociedad-mercado. Por un lado, el proceso de liberalización económica ha puesto en marcha un proceso de privatización que ha reducido el rol del Estado en la economía, pero ha incrementado el del sector privado tanto en la economía como en áreas sociales. La incorporación del sector privado a ámbitos sociales no sólo se realiza a través de mecanismos de privatización o externalización, sino también mediante prácticas de RSE. Además, la liberalización económica en el Perú ha implicado la aplicación de políticas neoliberales que han favorecido la creación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico a través de la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente mineros. De este modo, como se relata en el capítulo V, el sector minero ha adquirido un papel privilegiado no sólo a nivel económico sino también político. El discurso nacional ha girado, por tanto, entorno a la promoción de esta actividad y a vincular su potencial para el desarrollo del país, como un *win-win*. Sin embargo, estas políticas extractivas muestran claramente que hay unos ganadores y unos perdedores, por lo que éstas no cuentan con mucho apoyo a nivel local. Es a este nivel, donde la presencia minera ha implicado para muchas poblaciones la pérdida de derechos sobre los recursos para su subsistencia: la tierra y el agua. Todo ello ha aumentado el descontento de la población que ve al Estado como un aliado del sector privado.

Por otro lado, el proceso de descentralización se ha llevado a cabo de una manera desordenada e improvisada, entregando funciones a los subniveles de gobierno sin los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios para que puedan cumplir con eficacia y eficiencia estas nuevas responsabilidades. Especialmente, destaca la forma en cómo el gobierno de Alán García (2006-2012) continuó con el proceso de descentralización recibido de Alejandro Toledo (2001-2006), ya que mostró un total desinterés por los aspectos técnicos, convirtiéndose este proceso más en un fin en sí mismo que en un medio.

Además, la crisis de los partidos gestada durante su primer gobierno (1985-1990) seguía latente, al mostrarse en las elecciones subnacionales del 2003 y 2006 que los partidos tradicionales iban perdiendo posiciones en estos subniveles de gobierno, en favor de los movimientos y fuerzas políticas regionales y locales. Esto implicó una mayor fractura del Estado al incrementarse los problemas de articulación intergubernamental, incidiendo también en la creación de islas de poder dentro del propio Estado. Este panorama dejaba claro que el interés del gobierno de García (2006-2011) era, por tanto, descentralizar problemas sin preocuparse de si los subniveles de gobierno podrían ser capaces de llevar a cabo la provisión de los servicios que ahora se les encomendaba. Esto no sólo ha dejado un proceso inacabado sino que ha hecho más patente la debilidad institucional del Estado peruano, pero particularmente la de los gobiernos locales. De este modo, con este proceso ya no se puede hablar de legitimación del Estado como un ente monolítico sino que ahora cada nivel de gobierno, elegido por voto popular, debe legitimarse ante su población, y ello dependerá principalmente de las funciones o tareas que le corresponde realizar.

A los efectos generados por estos procesos, se le une otra variable, la Ley de Canon ("Ley del Canon Minero, Ley 27506," 2001), por la cual los gobiernos subnacionales de las zonas de influencia minera tienen el derecho de recibir un porcentaje del impuesto de la renta que pagaban estas empresas mineras al Estado. Sin embargo, con el incremento extraordinario de los precios de los minerales muchos de estos gobiernos subnacionales vieron crecer extraordinariamente sus presupuestos, principalmente a través de las transferencias por concepto de canon minero. Estos elevados presupuestos no sólo eran difíciles de manejar, sino que además gran parte de ellos debían ser

utilizados para gastos de capital. Esto incrementaba las dificultades de los ya de por sí débiles gobiernos locales para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, pero además incidió en el aumento de la corrupción-con tintes mafiosos en algunos casos-, favoreció el aumento de la fragmentación política, las revocatorias, y por ende, aumentaron los problemas de gobernabilidad local. En este escenario, las dificultades de los gobiernos locales para cumplir con sus funciones aumentaba el descontento en la población, que veía que la presencia minera no contribuía a la mejora de sus condiciones de vida, sino todo lo contrario. Además, la forma en cómo se estableció esta Ley contribuyó a generar mayores desigualdades tanto a nivel vertical- entre diferentes niveles de gobierno- como a nivel horizontal- entre municipalidades de una misma provincia. De este modo, la creación el PMSP surge en este contexto conflictivo y particular, que nos lleva a plantear como primera hipótesis que *“el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006-2011) ha sido creado por el gobierno nacional para legitimar a la empresa minera y no a los gobiernos locales”*.

El análisis de los cambios normativos a través de la Constitución y de una serie de normas que han favorecido el papel del sector minero en la economía, así como las entrevistas realizadas en el Ministerio de Energía y Minas (MINEN) y en las empresas mineras Antamina y Barrick, confirman que el PMSP ha sido un pacto político entre el gremio minero y el gobierno de Alán García (2006-2011). Esta colaboración fue promovida por el nivel nacional, y los subniveles de gobierno no tuvieron ninguna opinión al respecto. La idea de la que se partía, por tanto, con la creación del PMSP era la de legitimar al sector minero a través de su acción social y no a los gobiernos locales, dado que legitimando a la empresa minera se legitimaba, de alguna manera, las políticas extractivas del gobierno nacional y su discurso sobre la relevancia de la minería para el desarrollo.

En contextos de desarrollo, donde las necesidades son tantas, parece factible que la eficacia y eficiencia sean promotores de la legitimidad, aunque como bien señala Juan Linz (1996), la percepción de esta eficacia y eficiencia puede estar sesgada por un compromiso inicial con la legitimidad, en este caso, no sólo de los gobiernos locales, que acarrean sobre sus hombros los problemas de debilidad institucional, sino también

de la empresa minera, la cual es vista como contaminante de los principales recursos que utiliza la población para sus actividades económicas, el agua y la tierra.

Las entrevistas realizadas muestran que la puesta en marcha del PMSP ha tenido como resultado un cambio de estrategia en los gobiernos locales, pasando de la confrontación a la colaboración, con lo cual se corroboraría la segunda subhipótesis, sobre las opciones de legitimación de los gobiernos locales. Esto es, algunos gobiernos locales pasan de pensar tan solo en la legitimidad de entrada (input legitimacy), para pasar a pensar en su legitimación a través de la legitimidad de ejercicio o salida (output legitimacy). Esta colaboración con la empresa minera, sin embargo, ha sido percibida por la población como “promovida” por el gobierno nacional, para que comunidades campesinas y gobiernos locales recurran a la empresa minera para la satisfacción de sus necesidades. De este modo, también se corroboraría la primera subhipótesis, dado que los gobiernos locales, en muchos casos, no pueden llevar a cabo con eficacia y eficiencia sus funciones. La acción social de la empresa minera, materializada a través de sus programas y proyectos de RSE, señala su interés por ser un actor que colabore en la satisfacción de las necesidades de las comunidades, todo ello con el fin de compensar los impactos de la actividad extractiva y mantener la paz social para dar continuidad a sus operaciones.

Sin embargo, el que el gobierno nacional pretendiese con la creación del PMSP la legitimación del sector minero, no quita para que este PMSP haya tenido también efectos en la legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. De hecho, los estudios de casos nos han permitido comprobar tanto las similitudes y diferencias en un mismo caso, como las similitudes y diferencias entre los casos, pudiendo observar que la acción social de las empresas ha contribuido a mejorar la percepción de eficacia y eficiencia por parte de los gobiernos locales, dado que ha reducido los tiempos de implementación de obras y la realización de otras no planificadas o sin presupuesto. Esto ha permitido que los gobiernos locales puedan mostrar durante su gestión obras finalizadas.

Es aquí que al explorar el PMSP, se plantea la segunda hipótesis que señala que “*la provisión más eficaz y eficiente de infraestructura educativa y de salud, a través del*

*PMSP, es importante pero no suficiente para contribuir a la legitimación de los gobiernos locales*". Si bien en la entrevista realizada a uno de los gerentes de la empresa minera Antamina se confirma que la provisión de infraestructura les ha aportado legitimidad, no solo ante la población y ante los gobiernos locales, las entrevistas y grupos focales realizadas en las dos Municipalidades muestran que la infraestructura educativa y de salud, si bien es considerada importante no es suficiente para hablar de legitimación o deslegitimación de las autoridades locales. En el caso de la Municipalidad de Colquioc-Chasquitambo, donde dicha autoridad fue reelegida, los entrevistados señalan que fue el conjunto de obras realizadas durante la gestión del alcalde lo que se valoró para su reelección, teniendo importante peso la provisión de infraestructura productiva. En el caso de la Municipalidad de Independencia, igualmente se comprueba que la provisión de infraestructura educativa y de salud aisladamente, no es suficiente para hablar de legitimación o deslegitimación de los gobiernos locales. Además, a pesar de que la provisión de infraestructura es bien valorada, la calidad de los servicios siguen siendo de baja calidad por lo que la población no se considera completamente satisfecha.

De ahí, el planteamiento de una tercera hipótesis que señala que *"el PMSP contribuirá a la legitimación de los gobiernos locales cuando los proyectos realizados, con eficacia y eficiencia, contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, lo que repercutirá al mismo tiempo en la legitimación de la empresa minera y, por ende, en el logro de la paz social"*. De los casos analizados, se muestra claramente que la Municipalidad de Colquioc-Chasquitambo, que ha implementado a través del PMSP diferentes programas que han tenido como objetivo mejorar las condiciones socioeconómicas de la comunidad campesina y de los agricultores, ha contribuido a la legitimación del gobierno local. Dado que la colaboración con la empresa minera era también conocida por la población, estas obras han contribuido a legitimar a la empresa minera y han logrado mantener la paz social. En el caso de la Municipalidad de Independencia, el hecho de llevar a cabo solo proyectos de infraestructura educativa no tuvo ningún impacto en la legitimación del gobierno local pero tampoco de la empresa minera. Dado que esta infraestructura se ha llevado a cabo fuera de la zona de influencia minera, no ha tenido ningún efecto sobre la paz social, dado que no se habían producido enfrentamientos contra la minera, al no verse

afectados. Por tanto, podríamos confirmar esta tercera hipótesis, dado que su opuesto no conduce a la legitimación del gobierno local ni tampoco de la empresa minera, como es el caso de la Municipalidad de Independencia. De este modo, se constata que para la legitimación lo que influye no es tanto la eficacia, entendida como productos (*outputs*), sino la eficiencia, entendida como resultados (*outcomes*) con impacto.

En cuanto a las conclusiones, esta investigación revela la complejidad del contexto, caracterizado por una diversidad de resultados y diferentes discursos provenientes tanto de las empresas mineras y de los gobiernos locales como de la población, lo que lleva a resultados relativos. Sin embargo, se plasman a continuación algunos de los principales hallazgos y conclusiones de esta investigación.

Una de las conclusiones que se desprende de esta investigación es que el proceso de liberalización económica y de descentralización han hecho más visible la debilidad institucional del Estado, que ahora ya no se legitima como un todo monolítico, sino que al ser cada nivel de gobierno elegido por voto popular, buscará su propia legitimación y esta se hará de manera diferente dependiendo de si es el gobierno nacional o los gobiernos subnacionales, lo que ha implicado, al menos en el caso de las políticas extractivas, enfrentamientos y conflictos entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, se evidencia a través de los estudios de caso que el PMSP ha contribuido a la legitimación de los gobiernos locales en aquellos casos en los que se ha observado un *liderazgo por parte de la autoridad local* en la gestión colaborativa de los proyectos realizados bajo el marco del PMSP, y estos proyectos han contribuido a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, buscando no sólo la eficacia (*outputs*) sino principalmente la eficiencia (*outcomes*). En este caso, la legitimación del gobierno local ha implicado su reelección y ha ido acompañado también de la legitimación de la empresa minera. Por lo tanto, la empresa minera ha sido legitimada en estos casos no solo por el gobierno local sino por la población. En los casos en los que no ha habido liderazgo por parte de la Municipalidad, sino que la empresa minera ha guiado los proyectos a realizar bajo el marco del PMSP o éstos han sido realizados de manera aislada como productos (*outputs*), no ha habido un efecto en la legitimación

de la autoridad local. Sin embargo, las autoridades entrevistadas señalan que la eficacia (outputs) ha contribuido, de todas maneras, a reforzar su imagen.

Otro de los hallazgos relaciona este liderazgo con una importante estrategia de *autolegitimación de la autoridad local*, quien ha utilizado la difusión de las obras realizadas bajo el marco del PMSP para proyectarse como un buen gestor ante la población. Esta autolegitimación ha influido en crear en el imaginario colectivo una idea de una autoridad local más eficaz y eficiente, lo que ha contribuido a la legitimación del gobierno local y a la reelección del alcalde. Sin embargo, dada la debilidad institucional, la reelección también se presenta como una forma de deslegitimación, es decir, la línea divisoria entre la reelección como legitimación y la elección como deslegitimación es frágil, dado que la reelección está muy asociada a corrupción y a enraizamiento en el poder.

Por otro lado, la percepción de los entrevistados respecto a la satisfacción con las obras realizadas nos muestra diferentes conclusiones. Por un lado, destaca el discurso proyectado por la empresa minera y la Municipalidad entorno a la eficacia y eficiencia de las obras realizadas, y el discurso de la población entorno a esa eficacia y eficiencia de las obras, donde muchas de ellas parece que han quedado como “elefantes blancos”. Por otro lado, al hablar de la provisión de infraestructura educativa y de salud, destaca la clara delimitación entre la provisión eficiente asociada con la empresa minera (infraestructura, campañas médicas con todos los profesionales, provisión de personal adicional, medicinas no genéricas), y la provisión ineficiente o no tan eficiente del sector público (baja calidad profesional, medicinas genéricas, campañas médicas sin profesionales, etc), lo que finalmente, ha llevado a que las poblaciones proyecten en la imagen de la empresa minera al nuevo “Estado”. Es decir, la promoción de la acción social por parte del sector privado y su capacidad para legitimarse a través de resultados, ha llevado a que las poblaciones de estos entornos mineros reclamen que las empresas mineras satisfagan las necesidades que el Estado no satisface o satisface mal. Estas demandas han tenido en muchos casos respuesta por parte de la empresa minera a través de su RSE, con el fin de lograr la *paz social*, que garantice a la empresa minera la continuidad de las explotaciones.



Este ha sido otro de los objetivos que ha perseguido y conseguido el PMSP, aunque hay que matizar que esta ha sido más factible cuando el PMSP se ha llevado a cabo en zonas alejadas o no afectadas directamente por las operaciones mineras. De hecho, en los casos explorados esta paz social ha implicado una mayor gobernabilidad local, lo que no quiere decir que se afirme que hay un nexo directo entre paz social y gobernabilidad local. De hecho, la paz social es la que obtiene la empresa, la gobernabilidad local tiene como protagonista a la Municipalidad. De este modo, sería interesante comprobar a través de una ampliación de casos, si la participación en el PMSP tuvo como efecto no sólo la paz social con la empresa minera, sino si produjo también una mayor gobernabilidad local, o si la gobernabilidad local provino de una mejora en la eficacia y eficiencia de la gestión municipal.

Otro de los hallazgos es que el PMSP ha intensificado *la percepción de abandono que siente la población por parte del gobierno nacional, pero ha contribuido a acercar la imagen del gobierno local y de la empresa minera a la población*, en aquellos casos en los que ha habido un conocimiento sobre la autoría de las obras realizadas.

Otro de los hallazgos es que *el PMSP ha generado una clara dependencia de las municipalidades y de las comunidades campesinas hacia la empresa minera para la satisfacción de sus necesidades*. Debido a la gran cantidad de recursos económicos con los que contó el PMSP llevado a cabo por las empresas de nuestro estudio, las empresas mineras ampliaron sus zonas de acción inclusive a zonas no consideradas de su influencia. Sin embargo, dado el fin de este Programa, esta estrategia ya no es sostenible, lo que ha puesto a las empresas mineras en una difícil situación para dar respuesta a las demandas que siguen llegando por parte de comunidades y gobiernos locales.

Otro de los hallazgos obtenidos de los estudios de caso, es que las empresas analizadas han buscado la legitimación de sus *stakeholders*, principalmente en aquellas zonas de su influencia, ya sea directa o estratégica. Sin embargo, su acción social en zonas de no influencia ha buscado principalmente su legitimación externa, la de sus *shareholders*. Esta *legitimación externa* propuesta por Biermann y Gupta (2011) se busca a través de la *rendición de cuentas* señalada por R. Keohane (2002).

Una de las principales conclusiones que se revela del análisis del PMSP, es que la debilidad institucional afecta definitivamente la legitimidad de salida de los gobiernos locales y que si bien el PMSP ha podido contribuir a crear una imagen de mayor eficiencia de la Municipalidad, en la práctica no ha corregido esta debilidad institucional. Este PMSP, si bien, nos muestra las relaciones entre los actores a nivel local, evidencia también una gran fractura social, entre aquellos beneficiados por el modelo y los que no lo están. Una fractura social que añadirá mayores problemas a la legitimación del Estado e incrementará su debilidad institucional, si no se encaran los problemas que le afectan de raíz.



## BIBLIOGRAFIA

- Aaronson, S. A. (2009). Corporate strategy and inadequate governance: The pitfalls of CSR. *Business & Development Discussion Papers*, 1-4.
- Abembia Ayelazuno, J. (2014). The "new extractivism" in Ghana: A critical review of its development prospects. *The Extractive Industries and Society*(1), 292-302.
- AECID. (2013). Protocolo AECID para la Gestión de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD). Madrid: AECID.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de gobierno y administración pública*, 1(1), 11-36.
- Akintoye, A., Beck, M., & Hardcastle, C. (Eds.). (2003). *Public-Private Partnerships: Managing risks and opportunities*. Oxford, UK: Blackwell Science.
- Akitoby, B., Hemming, R., & Schwartz, G. (2007). Public Investment and Public-Private Partnerships. *Economic Issues*. Washington, D.C: IMF.
- Alcántara Sáez, M. (1994). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el Estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Políticos en Épocas de Crisis y Cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcázar, L., & Valdivia, L. (2011). Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos. *Revista Peruana de Investigación Educativa*(3), 7-51.
- ANGR. (2014). Boletín Informativo N.6. Disponible en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Boletin%206.pdf>
- Antamina. (2011). Reporte de Sostenibilidad 2010. Lima: Antamina.
- Arbaiza Fermi, L. (2011). Alianzas estratégicas: instrumento de negociación y desarrollo sostenible mirado desde la perspectiva de la interculturalidad. *Revista de la Escuela de Administración de Negocios (Revista EAN)*(70), 102-117.
- Arce, M. (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.
- Arellano-Yanguas, J. (2008). Resurgimiento Minero en Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? *Colombia Internacional*, 67(enero-junio), 60-83.

- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Perú. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Arenilla Sáez, M. (2003). Legitimidad y eficacia en la administración pública. *GAPP*(26/27), 71-102.
- Ashman, D. (2001). Civil Society Collaboration with Business: Bringing Empowerment Back in. *World Development*, 29(7), 1097-1113.
- Asociación Civil Neoandina. (2012). Reporte de Gestión Anual del Aporte Voluntario. Cia. Minera Barrick Misquichilca, SA. Lima: ACN.
- Austin, J. E. (2000). Principles for partnerships. *Leader to Leader*(18), 44-51.
- Auty, R. (1993). *Sustainable development in Mineral Economies. The resource curse theses*. London: Routledge.
- Baca, E., & Ávila, G. (2014). Concesiones mineras en el Perú. Análisis y propuestas de Política (pp. 18-40). Lima: GPC.
- Bäckstrand, K. (2006). Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment*, 16(5), 290.
- Ballón, E. (2008). Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bardález, C. (2006). Descentralización en salud y gobiernos locales (p. 56). Lima: PRAES-USAID.
- Barker, R. (1993). [The Legitimation of Power by David Beetham]. *The British Journal of Sociology*, 44(2), 361-362.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing Identities. The self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge: Cambridge University Pres.
- Barnechea, A. (2011). *Perú, país de metal y de melancolía. Memorias de una educación política*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Barrantes, R. (2005). Minería, Desarrollo y Pobreza en el Perú. En R. Barrantes, P. Zárate & A. Durand (Eds.), *"Te quiero pero no": relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales* (pp. 17-80). Lima: IEP-OXFAM.
- Bazerlay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Bebbington, A. (Ed.). (2007). *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales* (Vol. 2). Lima: IEP: CEPES.
- Bebbington, A., Chaparro, A., & Scurrah, M. (2014). El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neoextractivista: seis hipótesis sobre el (no) cambio institucional. *Debate agrario*(46), 29-50.
- Beetham, D. (1991). *The legitimization of power*. Hampshire: Palgrave.
- Beltrán Larco, L. P. (2013). *Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado*. Tesis para optar al grado de magíster en Derecho de la Empresa con Mención en Gestión Empresarial, PUCP, Lima.  
Disponible en:  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN\\_LARCO\\_LUISA\\_CONTRATACION\\_PERSONAL.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN_LARCO_LUISA_CONTRATACION_PERSONAL.pdf?sequence=1)
- Berger, J., Ridgeway, C. L., Fisek, M. H., & Norman, R. Z. (1998). The legitimization and delegitimation of Power and Prestige Order. *American Sociological Review*, 63(3), 379-405.
- Bevir, M. (2011). Governance as Theory, Practice, and Dilema. En M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 1-16). London: Sage Publications Ltd.
- Biermann, F., & Gupta, A. (2011). Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. *Ecological Economics*(70), 1856-1864.
- Blume Rocha, A. (2011). Los Decretos de Urgencia de Alán García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo20122011-145700.pdf>
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253-276.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2005). Public-Private Partnership. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance? En E. Grande & L. W. Pauly (Eds.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty First Century* (pp. 195-216). Toronto: University of Toronto Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2011). State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131-153.

- Brinkerhoff, J. M. (2002). Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework. *Evaluation and Program Planning*, 25, 215-231.
- Bury, J. (2011). Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca. In A. Bebbington (Ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales* (Segunda edición ed., pp. 79-110). Lima: IEP, CEPES.
- Calvo, J. M. (2013). Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009. *Elecciones*, 12(13), 99-133.
- Camargo Mireles, F. F. (2006). *Factores Determinantes del Éxito de las Alianzas Estratégicas: Una investigación Exploratoria*. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Cárdenas Gracia, J. (2001). Partidos Políticos y Democracia. México: Instituto Federal Electoral.
- Carrington, K., & Pereira, M. (2011). Assessing the social impacts of the resources boom on rural communities. *Rural Society*, 21(1), 2-20.
- Casado Cañeque, F. (2007). Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Madrid: Fundación Carolina.
- Casado Cañeque, F. (2008). Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina. Conclusiones de la II Conferencia España-Iberoamérica de responsabilidad social empresarial: las alianzas público-privadas para el desarrollo. Madrid: Fundación Carolina.
- Casilda Béjar, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*, (2803), 19-39. Disponible en: [http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE\\_2803\\_19-38\\_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf](http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2803_19-38_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf)
- Castro, A., Ames, R., Kahatt, F., Diez, A., Dancourt, O., Francke, P., . . . Thieroldt, J. (2008). Estudio del impacto del programa industrias extractivas en el Perú. Lima: Oxfam América-CISEPA.
- Castro, J. F., & Torres, J. (2012). Cambios en las reglas electorales, número de partidos y dispersión del voto: una primera aproximación. Lima: CIES; UP.
- CEDEP. (2007). Minería en Ancash: Vigilancia de las industrias extractivas *Reporte Regional* (p. 47). Lima: CEDEP; GPC.

- CODESPA. (2013). Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Modelos para llevar a la práctica la Innovación Social Empresarial. Madrid: Fundación CODESPA.
- Colom González, F. (1997). Legitimidad política. En F. Quesada Castro (Ed.), *Filosofía Política. Ideas políticas y movimientos sociales* (Vol. 1, pp. 171-187). Madrid: Trotta.
- Congreso de la República. (2008). Evaluación del Proceso de Descentralización: Período Legislativo 2007-2008. Lima: Congreso de la República.
- Considine, M., & Afzal, K. A. (2011). Legitimacy. En M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 369-385). London: SAGE Publications Ltd.
- Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima: Contraloría General de la República.
- Contreras, C. (2000). Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú Independiente. *JCAS-IEP Series II*(4).
- Contreras, C., & Cueto, M. (1992). *Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: IEP, Fondo Editorial PUCP, Universidad del Pacífico.
- CooperAcción. (2000). Minería y Comunidades, testimonios orales y gráficos. Lima: CooperAcción.
- CooperAcción. (2007). Tributación y distribución de las sobreganacias mineras en el Perú *Programa de Minería y Comunidades de Cooperacción*. Lima: CooperAcción.
- Cotler, J. (2009). *Clases, Estado y Nación en el Perú* (Tercera edición, segunda reimpresión ed.). Lima: IEP.
- Chase-Smith, R. (2009). Bagua: la verdadera amenaza. *Poder*(Julio), 48-53.
- Cheshire, L. (2009). A corporate responsibility? The constitution of fly-in, fly out mining companies as governance partners in remote, mine-affected localities. *Journal of Rural Studies*, XXX, 1-9.
- Dacin, M. T., Oliver, C., & Roy, J.-P. (2007). The Legitimacy of Strategic Alliances: An Institutional Perspective. *Strategic Management Journal*, 28, 169-187.
- Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía* (J. M. S. Martín, Trans.). Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- Dahl, R. A. (1999). *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.



- Dammert Ego Aguirre, M. (2003). La descentralización en el Perú a inicios del s.XXI: de reforma institucional al desarrollo territorial *Series Gestión Publica 31* (pp. 1-48). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Damonte Valencia, G. (2014). El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. En B. Göbel & A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 37-74). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Daniele, V. (2011). Natural Resources and the 'Quality' of Economic Development. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 545-573. doi: 10.1080/00220388.2010.506915
- Defensoría del Pueblo. (2009). Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales *Serie Informes Defensoriales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Hierro, J. L. (2013). Legitimidad y legalidad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*(4), 179-186.
- Department for Victorian Communities. (2007). A Literature Review on Cross-Sector Partnerships for the Agora Think Tank. Melbourne: Agora Think Tank.
- Díaz Trujillo, M. A. (2015). Plan de Gobierno 2015-2018. Programa Municipal y Plan de Desarrollo Integral para el Distrito de Colquioc. Colquioc: Partido Político Siempre Unidos.
- Dowling, B., Powell, M., & Glendinning, C. (2004). Conceptualising successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4), 309-317.
- Drucker, P. F. (1966). *La Gerencia Efectiva. Tareas económicas y decisiones arriesgadas* (I. Calvo, Trans.). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Durand, F. (2002). Business and the Crisis of the Peruvian Democracy. *Business and Politics*, 4(3).
- Durand, F. (2005). *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Durand, F. (2007, 12-13 Noviembre 2007). *Corporate Rents and the Capture of the Peruvian State*. Paper presentado en la conferencia Business, Social Policy and Corporate Political Influence in Developing Countries, Ginebra.

- Durand, F. (2014). Enclaves y gobierno minero. Disponible en: <http://www.cbc.org.pe/noticias/extractivismo.pdf>
- Eckhardt, K., Gironde, A., Lugo, J., Oyola, W., & Uzcátegui, R. (2009). Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento. Lima: ESAN.
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. En M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 19-35). London: Sage Publications Ltd.
- ESAN. (2011). Evaluación del avance del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Informe final. Parte I: Indicadores *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Minera Barrick Misquichilca-Asociación Civil Neoandina*. Lima: Barrick.
- Essig, M., & Batran, A. (2005). Public-private partnership-Development of long-term relationships in public procurement in Germany. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11, 221-231.
- Eweje, G., & Palakshappa, N. (2011). Stakeholder Collaboration in New Zealand. Adding Value and Legitimacy. *Journal of Corporate Citizenship*(43), 79-101.
- Friz Burga, J. Z. (1998). *La Descentralización Ficticia: Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico.
- García, M. (2011). Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo. En DESCO (Ed.), *Perú Hoy: El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión* Lima DESCO.
- García Pérez, A. (2006a, 18 de octubre). [Conferencia de Prensa. Anuncios presidenciales: shock descentralizador].
- García Pérez, A. (2006b, 28 de julio). [Discurso Presidencial del doctor Alán García Pérez].
- Gifford, B., & Kestler, A. (2008). Toward a theory of local legitimacy by MNEs in developing nations: Newmont mining and health sustainable development in Peru. *Journal of International Management*, 14(4), 340-352. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.intman.2007.09.005>
- Gifford, B., Kestler, A., & Anand, S. (2010). Building local legitimacy into corporate social responsibility: Gold mining firms in developing nations. *Journal of World Business*, 45(3), 304-311. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jwb.2009.09.007>

- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*(45), 499-525.
- Glasberg, D. (2003). Big Business and the State: Historical Transitions and Corporate Transformation, 1880s -1990s (Book Review). *American Journal of Sociology*, 108(6), 1400-1401.
- Glave, M. A., & Kuramoto, J. (2007). Minería Peruana. Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber *Investigación, Políticas y Desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). Lima: GRADE.
- Gonzales de Olarte, E. (2004). La descentralización: el reto de una transformación económica, política y cultural para el desarrollo humano *Descentralización y desarrollo local*. Cusco, Perú: Guaman Poma.
- GPC. (2011). Procesos de concertación y debate sobre la descentralización fiscal y el presupuesto público en el Perú. Lima: GPC.
- GPC. (2012). Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006-2011. Aporte Voluntario en Áncash. Fondo Minero Antamina. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Grufides, CooperAcción, & Fedepaz. (2014). 14° Informe del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú *Reporte primer semestre 2014*. Lima: Grufides-CooperAcción-Fedepaz.
- GTCC. (2012). Informe de la Lucha Contra la Corrupción en el Perú 2011-2012. Lo que nos deja el gobierno aprista y lo que se avanzó en el primer año del nuevo gobierno. (p. 93). Lima: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción.
- Gudynas, E. (2010). The New Extractivism in South America: Ten Urgen Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism *Americas Program Report*. Washington, DC: Center por International Policy.
- Haya de la Torre, A. (2004). Sistemas de Partidos Políticos en el Perú y la Nueva Ley. *Investigaciones Sociales*, VIII(13), 207-234.
- Heinrich, C. J. (2011). Public Management. En M. Savir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 252-269). London: Sage Publications Ltd.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, 38(3), 31-35.

- Hettne, B. (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development* (Segunda edición ed.). Essex, England: Longman Scientific & Technical.
- Himley, M. (2013). Regularizing Extraction in Andean Peru: Mining and Social Mobilization in an Age of Corporate Social Responsibility. *Antipode*, 45(2), 394-416. doi: 10.1111/j.1467-8330.2012.01001.x
- Hinojosa, L., & Bebbington, A. (2007). *Struggles over territory and livelihoods in neoliberalized environments: transnational mining companies and civil-society networks in the Andes*. Paper presentado al 3er ESRC Seminar sobre Neoliberalismo. Glasgow. Disponible en: [http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/reports/Hinojosa\\_Bebbington\\_TNCsTNN.pdf](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/reports/Hinojosa_Bebbington_TNCsTNN.pdf)
- Hodge, G. (2006). Public Private Partnerships and Legitimacy. *UNSW Law Journal*, 29(3), 318-327.
- Houghton, J. (2010). Negotiating the Global and the Local: Evaluationg Development Through Public-Private Partnerships in Durban South Africa. *Urban Forum*(22), 75-93.
- Hudon, P.-A. (2011). A critique of Public-Private Partnerships in Quebec. Democratic Deficiencies and Unethical Procurement. *Public Integrity*, 13(3), 257-273.
- Huntington, S. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Ibarra Romero, S. d. P. (2001). Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. *Papel Político*(13), 79-99.
- IFC. (2009). Manual de Gestión del Canon. Programa canon. Lima: USAID.
- INEI. (2009). Mapa de pobreza provincial y distrital 2007. El enfoque de la pobreza monetaria. Lima: INEI.
- INEI. (2010a). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Directorio Nacional de Centros Poblados, Tomo I (pp. 9-126). Lima: INEI.
- INEI. (2010b). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009 (pp. 60-247). Lima: INEI.
- INEI. (2012a). Áncash: Compendio Estadístico 2011-2012 (pp. 76-267). Huaraz: INEI.
- INEI. (2012b). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2012. Lima: INEI.

- INEI. (2013). Evolución de la pobreza monetaria, 2007-2012. Informe Técnico. Lima: INEI.
- Instituto Peruano de Economía. (2011). La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
- IOP-PUCP. (2011). Encuesta Nacional Urbana-Rural. Aprobación Presidencia, de instituciones, medios y periodistas *Estado de la opinión pública*. Disponible en: <http://iop.pucp.edu.pe/images/documentos/Aprobación%20presidencial,%20con fianza%20en%20autoridades%20y%20en%20medios%20de%20comunicación.pdf>
- JNE. (2006). Elecciones Regionales y Municipales 2006-Padrón Electoral *Estadísticas Generales* (Vol. 1). Lima: JNE.
- JNE. (2009). Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2008, Resultados del Proceso *Estadísticas. Parte III*. Lima: JNE.
- Jorgensen, M. (2006). *Evaluating cross-sector partnerships*. Paper presentado en el contexto de la post WSSD sobre Public-private partnerships, Copenhagen Business School. Disponible en: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/d063b7f4013ddaeb80256b59004b47a3/bc20f4baffcf713c1257219004abb34/\\$FILE/Mette.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/d063b7f4013ddaeb80256b59004b47a3/bc20f4baffcf713c1257219004abb34/$FILE/Mette.pdf)
- Keohane, R. O. (2002). Global Governance and Democratic Accountability. En D. Held & M. Koenig-Archibugi (Eds.), *Taming Globalization, Frontiers of Governance* (pp. 130-159). Cambridge: Polity.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Klarén, P. F. (2004). *Nación y Sociedad en la Historia del Perú* (J. Flores, Trans.). Lima: IEP.
- Koka, B. R., & Prescott, J. E. (2002). Strategic Alliances as Social Capital: A Multidimensional View. *Strategic Management Journal*(23), 795-816.
- Kolk, A., Van Tulder, R., & Kostwinder, E. (2008). Business and partnerships for development. *European Management Journal*, 26(4), 262-273.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern Governance: New Government-Society interactions*: SAGE.

- Kumar, R., & Das, T. K. (2007). Interpartner Legitimacy in the Alliance Development Process. *Journal of Management Studies*, 44(8), 1425-1453.
- Kuramoto, J., & Glave, M. A. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.
- Laar, M., & Olórtegui, T. (2014). Estudio panorámico: Protecto ecolegios-Arquitectura sostenible- Ecoeficiencia en las escuelas públicas del Perú. Lima: PEM-GIZ.
- Lederman, D., & Maloney, W. F. (Eds.). (2007). *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: World Bank-Standford University Press.
- Lee, L. (2011). Business-community partnerships: understanding the nature of partnership. *Corporate Governance*, 11(1), 29-40.
- Lee, M. (2003). *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. Paper presentado en el Institutional Analysis and Development Mini-Conference, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, Indiana, USA.  
[http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673\\_spring\\_2003\\_lee.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_spring_2003_lee.pdf)
- Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos* (24), 159-176.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Liendo, N. (2011). El crecimiento económico y la confianza en las instituciones de gobierno: Un análisis comparado de la evolución en las percepciones de las élites y los ciudadanos de América Latina. España: PNUD; Instituto de Iberoamérica.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, SA.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias* (Cuarta reimpresión ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.

- López, S. (1993, Marzo-Abril). Perú, 1992: De la dictablanda a la democradura. *Quehacer*, 35-38.
- López, S. (2013). *Alán García: los años del perro del hortelano (2006-2011)*. Lima: Lapix Editores, SA.
- Macroconsult. (2008). Impacto Económico de la Actividad Minera en el Perú. Lima: Macroconsult.
- Máiz, R. (2003). Poder, legitimidad y dominación. In A. Arteta, E. García Guitián & R. Máiz (Eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia* (pp. 64-89). Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura* (37), 35-64. Disponible en: [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=8479&archivo=8-592-8479vsg.pdf&titulo=El%20Consenso%20de%20Washington:%20la%20instauraci](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=8479&archivo=8-592-8479vsg.pdf&titulo=El%20Consenso%20de%20Washington:%20la%20instauraci%C3%B3n)
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper. Norte-Sur. Ginebra. Disponible en: [www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf)
- MDI. (2008). *Acuerdo de Concejo N.010-2008-MDI*. Huaraz: MDI.
- MEF-PRODES. (2005). Guía de Orientación N.1, Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Lima: MEF-PRODES.
- MEF. (2014). Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal-EDEP. Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) *Documento de Difusión*. Lima: MEF y GIZ.
- Mendoza, W. (2011). La política impositiva aplicable a los minerales y al petróleo: teoría, experiencias y propuesta de política para el Perú. Lima: CIES-PUCP.
- MINEM. (2007). Anuario Minero 2006. Lima: MINEM.
- MINEM. (2008). Anuario Minero 2007. Lima: MINEM.
- MINEM. (2009). Anuario Minero 2008. Lima: MINEM.
- MINEM. (2010a). Anuario Minero 2009. Lima: MINEM.
- MINEM. (2010b). Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Evaluación de Medio Término. Correspondiente al período 2007 al 2009. Lima: MINEM.

- MINEM. (2011). Anuario Minero 2010. Lima: MINEM.
- MINEM. (2012a). Anuario Minero 2011. Lima: MINEM.
- MINEM. (2012b). Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Informe N.040. Lima: MINEM.
- MINEM. (2013). Anuario Minero 2012. Lima MINEM.
- Mkandawire, T. (2014). The Spread of Economic Doctrines and Policymaking in Postcolonial Africa. *African Studies Review*, 57(1), 171-198.
- Monge, C., Viale, C., & Bedoya, F. (2011). Las industrias extractivas con Alán García y los retos de Ollanta Humala. In Desco (Ed.), *Perú Hoy: El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión* (pp. 305-332). Lima: Desco
- Municipalidad Distrital de Independencia. (2003). Plan de Desarrollo Concertado, 2003-2013. Independencia, Huaraz: MDI.
- Municipalidad Distrital de Independencia. (2008). *Acuerdo de Concejo N. 010-2008-MDI*. Independencia, Huaraz: MDI.
- Municipalidad Distrital de Independencia. (2013). Plan de Desarrollo Concertado 2013-2021 (versión preliminar) (p. 121). Independencia, Huaraz: MDI.
- Muñoz Chirinos, P. (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia. Lima: Universidad del Pacífico.
- Murakami, Y. (2007). *Perú en la era del chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: CIAS y IEP.
- Murphy, M., & Arenas, D. (2010). Through Indigenous Lenses: Cross-Sector Collaborations with Fringe Stakeholders. *Journal of Business Ethics* (94), 103-121.
- Neyra Aráoz, G. (2006). *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización de las Finanzas Públicas en el Perú*. Paper presentado en el Seminario Anual del CIES, Lima, Perú.
- North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Nowalski, J. (2010). Alianzas Público-Privadas: responsabilidades compartidas para el desarrollo sostenible. Disponible en:  
<http://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/rse.pdf>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olcese, M. (2006). Los sistemas electorales en las elecciones parlamentarias: el caso peruano, *PeruPolitico. com*. Disponible en: <http://www.perupolitico.com/?p=76>



- Olías de Lima, B. (2011). Cara o cruz de la externalización. En L. Ortega Álvarez (Ed.), *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?* (pp. 37-68). Madrid: INAP.
- Olías de Lima, B., & Del Campo, E. (2008). Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas. *Sistema: Revista de ciencias sociales*(203-204), 55-69.
- ONGAWA. (2011). Guía de Responsabilidad Social Empresarial para PYMES. Disponible en: <http://www.ongawa.org/rscpymes/files/2011/10/appd.pdf>
- ONPE. (2006). Elecciones Regionales y Municipales 2006. Informe de resultados. Lima: ONPE.
- ONPE. (2008). Perú: Nuevas Elecciones Municipales 2006, Elecciones Municipales Complementarias 2007 y Elecciones Municipales en el Distrito de Canoas de Punta Sal y en el distrito de Manantay-Informe de Resultados. Lima: ONPE.
- ONPE. (2010). Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010. Disponible en: [http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/reporte\\_01.pdf](http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/reporte_01.pdf)
- ONPE. (2012). Elecciones Regionales y Municipales y Referendum Nacional 2010. Tomo II. Lima: ONPE.
- Orihuela, J. C. (2013). How do "Mineral-States" Learn? Path-Dependence, Networks, and Policy Change in the Development of Economic Institutions. *World Development*, 43, 138-148. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.10.004>
- Orihuela, J. C., Huaroto, C., & Paredes, M. (2014). Escapando de la maldición de los recursos local: Conflictos socioambientales y salidas institucionales. Lima: CIES.
- Ortiz de Zeballos, G., Eyzaguirre, H., Palacios, R. M., & Pollarolo, P. (1999). La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones. Lima: Instituto Apoyo y Banco Interamericano.
- Panfichi, A., & Alvarado, M. (2011). Corrupción y gobernabilidad. *Economía y Sociedad*(77), 16-20.
- Paniagua Corazao, V. (1996). Sistema electoral y elección del Congreso en Perú. *Dereito: Revista Xuridica da Universidades de Santiago de Compostela*, 5(2), 199-224.

- Pape, I. S. R. (2005). *Decentralisation and power structures: the role of local power structures in decentralised development and institution building in Bolivia*. Tesis doctoral, SOAS, London.
- Pásara, L. (1994). Perú. Nueva Constitución, vieja historia. *Nueva Sociedad*(130), 9-14.
- Pásara, L. (2001). Perú, después de las elecciones. *América Latina Hoy*, 28, 87-98.
- Payne, J. M., Zovatto G., D., & Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa: Democracia y Desarrollo en America Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peral, A. N. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza (New Governance Structures and Networks). *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791. doi: 10.2307/20058838
- Perla, C. (2005). ¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico. Lima: PUCP.
- Peters, G. B. (2011). Institutional Theory. En M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pinney, C. (1999). Business and civil society organizations: toward a new partnership. En L. Regelbrugge (Ed.), *Promoting corporate citizenship*. Washington, DC: CIVICUS.
- Pomerantz, P. R. (2011). Development Theory *The Sage Handbook of Governance* (pp. 160-178). London: Sage Publications Ltd.
- Prats i Catalá, J. (1993). Derecho y Management en las Administraciones Públicas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*(26), 130-143.
- Prats i Catalá, J. (2007). Aproximación al concepto de gobernanza. In A. Díaz Méndez & E. Cuéllar Martín (Eds.), *Administración Inteligente* (pp. 120-165). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- PRODES-USAID. (2011). Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima: PRODES.
- PRODES-USAID. (2013). Informe del proceso de descentralización 2012. Lima: Prodes-USAID.

- Proética. (2010). Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, 2010. Informe final. Lima: Proética.
- Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, DS 071-2006-EM, Ministerio de Energía y Minas (2006).
- Propuesta Ciudadana. (2011). Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo-PMSP. Balance general en su último año. Disponible en:  
<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/BalanceGeneral%20PMSP.pdf>
- Ramírez B., M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 13(25), 124-135.
- Rein, M., Stott, L., Kavwanga, Y., Hardman, S., & Reid, S. (2005). Working Together: A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa. Cambridge, UK: University of Cambridge.
- Revesz, B. (2005). "Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. Paper presentado en el I Encuentro Macroregional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial. "Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo rural y competitividad para la macroregión norte", Cajamarca. Disponible en:  
[http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00889.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00889.pdf)
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. [Article]. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Governing without government: Order and Change in British Politics *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 423-445). Oxford: Oxford University Press.
- Ridao i Martín, J. (2014). La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructuras y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España. *Revista Española de Ciencia Política*(34), 89-117.

- Robles Mendoza, R. (2003). Efectos de la minería moderna en tres regiones del Perú. *Revista de Antropología*, (1), 31-70. Disponible en: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/revis-antrop/n1\\_2003/a03.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/revis-antrop/n1_2003/a03.pdf)
- Rodríguez Nuño de la Rosa, V. (2010). Sobre el traspaso de competencias de OSINERGMIN al OEFA. ¿Miopia política, captura del Estado o juego electoral? *Politai*, 0(0), 51-62.
- Ross, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Rowe, M. (2006). Abusive partnerships. New forms of governance, new forms of abuse? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(5), 207-219.
- Rubio Correa, M. (1993). El Estado peruano. *Perfiles Latinoamericanos*(1), 219-237.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1997). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Paper presentado en el HIDD growth conference. Disponible en: [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner\\_files/natresf5.pdf](http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf)
- Sagalyn, L. B. (2007). Public/Private Development: Lessons from History, Research, and Practice. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 73(1), 7-22.
- Salas Carreño, G. (2010). La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, Año XXVIII(28), 111-138.
- Santes Álvarez, R. V. (2008). *Del gobierno a la gobernanza: La experiencia de la cuestión ambiental en la Franja México-Estados Unidos*. Tesis de Doctorado, Universidad Carlos III, Madrid.
- Sanz, T. (2013). Informe final: Evaluación de diseño y ejecución de presupuesto del programa nacional de infraestructura educativa (PRONIED). Lima: MINEDU.
- Scharpf, F. W. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política*(13), 13-50.
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899-931.

- Schmidheiny, S., Chase, R., & De Simone, L. (1997). Business Progress Toward Sustainable Development. In L. Gómez-Echeverri (Ed.), *Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment* (pp. 143-156). New Haven, Connecticut: Yale University. Disponible en: <http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/101schmidheiny2.pdf>.
- Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice. [Review]. *Journal of Management*, 31(6), 849-873. doi: 10.1177/0149206305279601
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sinnott, E., Nash, J., & De la Torre, A. (2010). Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis? *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Skidmore, T. E., & Smith, P. H. (2005). *Modern Latin America* (Sexta ed.). New York: Oxford University Press.
- Sota Nadal, J. (2005, 29 marzo). Los problemas de la infraestructura educativa, *La República*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/29-03-2005/los-problemas-de-la-infraestructura-educativa>
- Stadtler, L. (2012). Designing public-private partnerships for development. *M@n@gement*, 15(1), 78-100.
- Strong, M. F. (1997). Moving Toward Sustainable Development: The Private Sector's Crucial Role. In L. Gómez-Echeverri (Ed.), *Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment* (pp. 6-16). New Haven, Connecticut: Yale University. Disponible en: <http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/101strong.pdf>.
- Szablowski, D. (2002). Mining, displacement and the World Bank: A case analysis of compania minera Antamina's operations in Peru. *Journal of Business Ethics*, 39(3), 247-273.
- Tanaka, M. (1997, Abril 17-19, 1997). *Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos: Perú 1980-1995*. Paper presentado en el Latin American Studies Association: XX International Congress, Guadalajara, México.

- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (Ed.). (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima, Perú: IEP-Instituto de Estudios Peruanos.
- Távora, G. (2006, Noviembre-Diciembre). Nuevos retos para la reforma descentralista. *Revista Quehacer*, 163, 37-41.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Todaro, M. P. (1997). *Economic Development* (Sexta edición ed.). New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Tuesta Soldevilla, F. (2003). Reglas de juego de la competencia política: el Perú y la Región Andina. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino/UDP-OEA.
- Twose, N., & Blakely, A. (1999). Business partners for development: vision, history and potential. In L. Regelbrugge (Ed.), *Promoting corporate engagement with civil society*. Washington, DC: CIVICUS.
- Utting, P., & Zammitt, A. (2006). Beyond Pragmatism: Appraising UN-Business Partnerships. Ginebra: UNRISD.
- Valdivia Vargas, N. (2013). La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica. Lima: GRADE.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus-Pensamiento.
- Vásquez, E. (2014). *Línea de base de condiciones de vida y pobreza del distrito de Independencia (Huaraz)*. Lima: Editorial Pantera Negra.
- Vásquez Huamán, E. (2006). Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos. Lima CIES, Universidad del Pacífico.
- Vector Perú SAC. (2006). Plan de Cierre Mina Pierina. Áncash, Perú. Lima: Minera Barrick Misquichilca SA.,.
- Vidal, C. (2009). Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. *Notas de Información y Análisis*(3), 1-9.
- Villacorta, A. E., & Gallicchio, E. (2006). Gobernanza y Desarrollo local. In L. Carrizo & E. Gallicchio (Eds.), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques*

- transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina (pp. 23-40). Montevideo, Uruguay: CLAEH. Disponible en: [http://www.academia.edu/748991/Desarrollo\\_Local\\_y\\_Gobernanza\\_Investigacion\\_y\\_politicas\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_America\\_Latina](http://www.academia.edu/748991/Desarrollo_Local_y_Gobernanza_Investigacion_y_politicas_para_el_desarrollo_en_America_Latina).
- Vurro, C., Dacin, M. T., & Perrini, F. (2010). Institutional Antecedents of Partnering for Social Change: How Institutional Logic Shape Cross-Sector Social Partnerships. *Journal of Business Ethics*(94), 39-53.
- Waddel, S., & Brown, L. D. (1997). Fostering intersectoral partnering: a guide to promoting cooperation among government, business, and civil society actors. *IDR Reports*, 13(3).
- Weatherford, M. S. (1992). Measuring Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 86(1), 149-166.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: FCE.
- Wisker, G. (2001). *The Postgraduate Research Handbook. Succeed with you MA, MPhil, EdD and PhD*. New York: Palgrave.
- World Bank. (2006). The Way Forward-The Challenge of Mineral Wealth: Using Resource Endowments to Foster Sustainable Development. Washington, DC: World Bank, UNCTAD and ICMM.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quartely*, 26(1), 58-65. Disponible en: [http://www.alejandrogg.com.mx/AddFiles9/Yin\\_CaseStudyCrisis.pdf](http://www.alejandrogg.com.mx/AddFiles9/Yin_CaseStudyCrisis.pdf)  
doi:10.2307/2392599
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods* (Second edition ed. Vol. 5). California, USA: SAGE Publications, Inc.
- Yoshino, M. Y., & Srinivasa, U. (1995). *Strategic alliances: An entrepreneurial approach to globalization*. USA: Harvard Business School Press.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*(38), 39-64.

## Normatividad

Convenio N. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, OIT (1989).

Constitución para la República del Perú, 1979, (1979).

Constitución Política del Perú, Congreso de la República (1993).

Decreto de Urgencia N. 085-2009. "Guía de Núcleos Ejecutores", (2009).

Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, A/58/227, United Nations General Assembly (2003).

Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, (2002).

Ley del Canon Minero, Ley 27506, Congreso de la República (2001).

Ley del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud, Ley N. 23330, Congreso de la República (1981).

Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, Ley N. 28273, Congreso de la República (2004).

Ley General de Minería. Texto Único Ordenado, DS. N.014-92-EM, (1992).

Ley N. 24656. Ley General de Comunidades Campesinas, Congreso de la República (1987).

Ley N. 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Congreso Constituyente Democrático, (1994).

Ley N. 26864. Ley de Elecciones Municipales, Poder Ejecutivo (1997).

Ley N. 27293. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Congreso de la República (2000).

Ley N. 27332. Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Congreso de la República (2000).

Ley N. 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, Congreso de la República (2006).

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, Congreso de la República (2002).

Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, Congreso de la república (2003).

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley n. 29158, Congreso de la República (2007).



Resolución Directorial N.002-2014, Ministerio de Educación (2014).

Resolución Ministerial N.647-2007-EF/15. Modifican la Resolución Ministerial N.314-2007-EF/15 que aprobó la delegación de facultades para declarar la viabilidad de Proyectos de Inversión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas (2007).

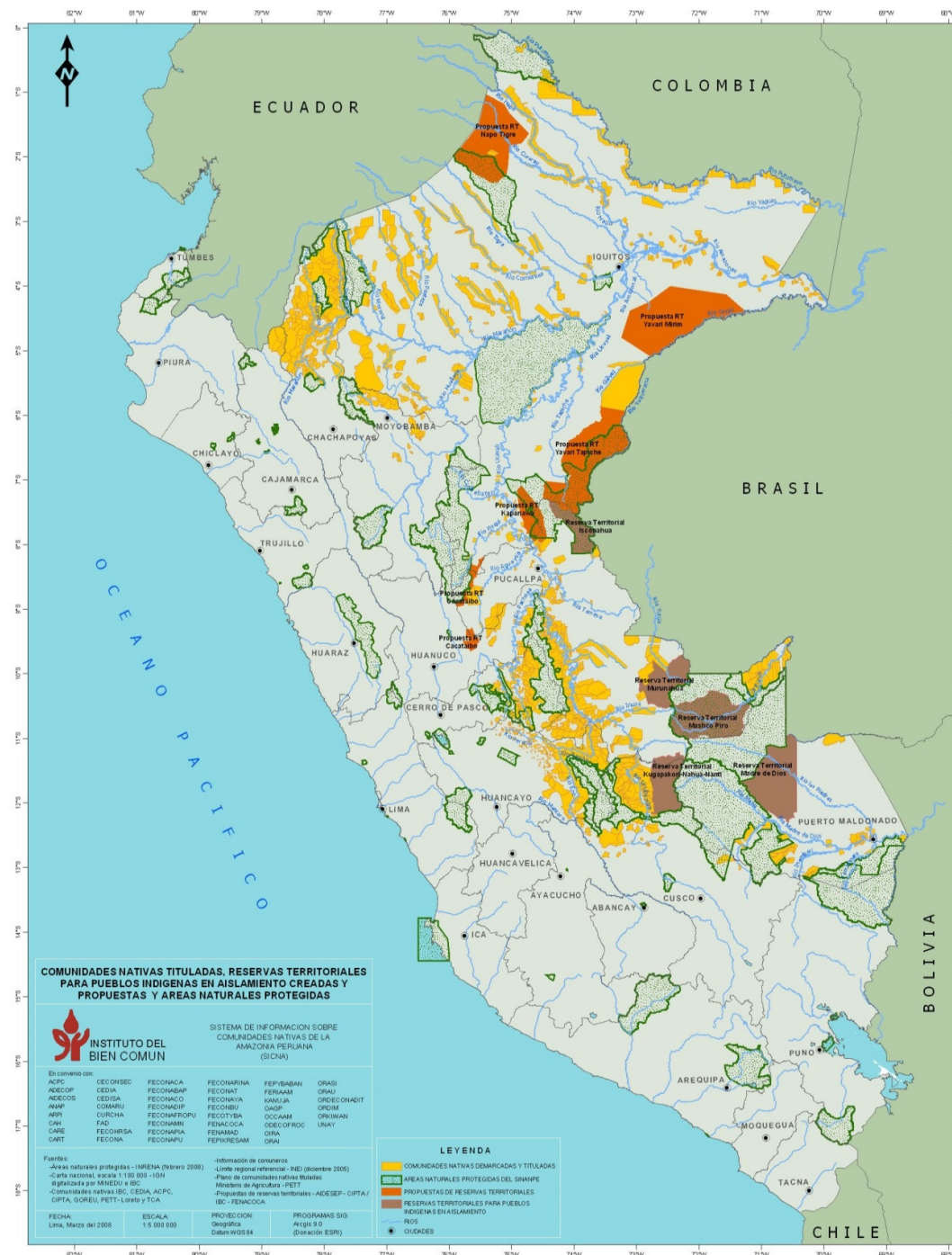
## ANEXOS

### Anexo 1. Empresas mineras firmantes del PMSP y del Pacto Global

N.	Compañías Mineras del PMSP	Departamentos donde trabajan	Fecha de ingreso en el Pacto Global
<b>1</b>	<b>Cía. Minera Antamina SA</b>	<b>Ancash; Huánuco</b>	<b>13/04/2004</b>
2	Cía. Minera Ares SAC (filial de Hochschild Mining plc) UO Ares UO Arcata UO Selene-Explorador	Apurímac	09/05/2012
3	Minera Aurífera Retamas SA	La Libertad	--
4	Cía. Minera Poderosa SA	La Libertad	--
5	Consortio Minero Horizonte SA	La Libertad	--
6	Pan American Silver SA-Mina Quiruvilca	La Libertad; Pasco	--
7	Sociedad Minera El Brocal SAA	Pasco	<b>10/07/2008</b>
8	Cía. Minera Atacocha SA	Pasco	--
9	Cía. Minera Milpo SAA	Ica; Pasco;	--
10	Minera Pampa de Cobre SA (subsidiaria del grupo Milpo)	Arequipa; Moquegua	--
	Cía. Minera Santa Luisa SA (subsidiaria de Mitsui Mining & Smelting Co. Ltd)		--
11		Ancash	
12	Minera Colquisiri SA	Lima	--
<b>13</b>	<b>Southern Perú Copper Corporation (filial indirecta del Grupo México)</b>	<b>Apurímac; Arequipa; Cajamarca; Tacna; Moquegua</b>	<b>--</b>
14	Cía. Minas Buenaventura	Arequipa; Huancavelica; Lima	<b>02/04/2004</b>
15	Cedemin SAC	Arequipa	--
16	Cía. Minera Raura SA (controlada por Grupo Breca)	Huánuco; Lima; Pasco	--
<b>17</b>	<b>Minera Yanacocha SRL</b>	<b>Cajamarca</b>	<b>20/04/2004</b>
18	Aruntani SAC (subsidiaria de Bradley-MDH)		--
19	ARASI SAC (subsidiaria de Bradley-	Moquegua Cuzco	--

	MDH)		
20	Cía. Minera Caudalosa SA	Huancavelica	--
21	Sociedad Minera Cerro Verde	Arequipa	--
	Cía. Minera Condestable (SPM y		--
	Barclays Natural Resource		
22	Investments)	Lima	
	Xstrata Tintaya SA (filial de		
23	Glencore)	Cuzco	03/01/2012
	Cía. Minera Argentum SA		--
	(Subsidiaria de la Pan American		
24	Silver)	Junín	
<b>25</b>	<b>Minera Barrick Misquichilca SA</b>		
	<b>UO Pierina (Ancash)</b>	<b>Ancash</b>	<b>20/04/2004</b>
	<b>UO Alto Chicama (La Libertad)</b>	<b>La Libertad</b>	
26	Shougang Hierro Perú SA	Arequipa; Ica	<b>20/04/2005</b>
27	Minera San Simon SA	La libertad	--
28	Minera Doe Run Perú		
	UO La Oroya	Junín	--
	UO Cobriza	Huancavelica	
	Minera Los Quenuales SA		
29	(subsidiaria de Glencore)	Lima	30/06/2014
	Minera Perubar SA (del grupo		
30	Glencore)	Callao; Lima	30/06/2014
31	Catalina Huanca (Grupo Trafigura)	Ayacucho	--
	Minera Bateas SAC (filial de		--
32	Fortuna Silver Mines Inc)	Arequipa	--
	Minsur SA (controlada por		--
33	Grupo Brescia)	Puno; Ica	
	Minera Huallanca (Grupo		
34	Subterránea)	Ancash	--
35	Castrovirreyna	Huancavelica	--
	Suyamarca (subsidiaria de		
36	Hochschild Mining)	Ayacucho	09/05/2015
37	Goldfields	Cajamarca	<b>13/10/2006</b>
38	Casapalca	Lima	--
39	Cía. Minera Aurífera Santa Rosa	La Libertad	--
40	San Ignacio de Morococha	Junín	--

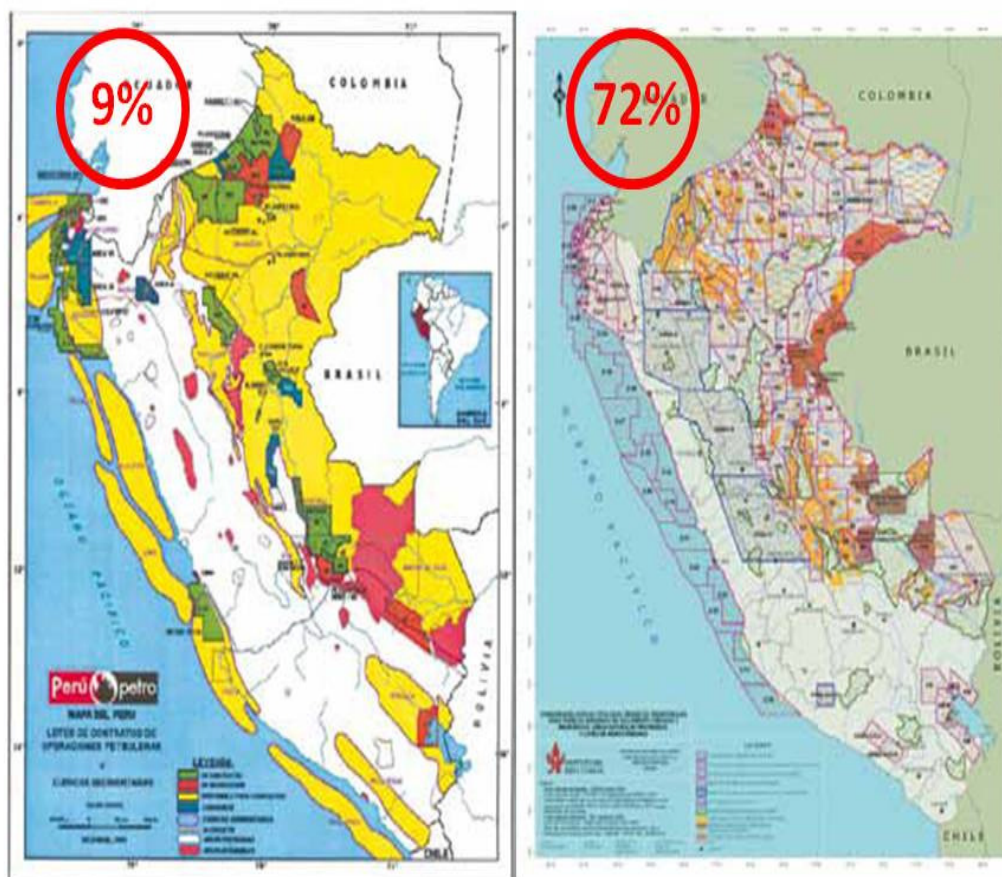
## Anexo 2. Mapa de comunidades nativas tituladas



Fuente: Instituto del Bien Común (2008) “Mapa de comunidades nativas tituladas, reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento creadas y propuestas y áreas naturales”. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/mapas/catalogo-mapas/>

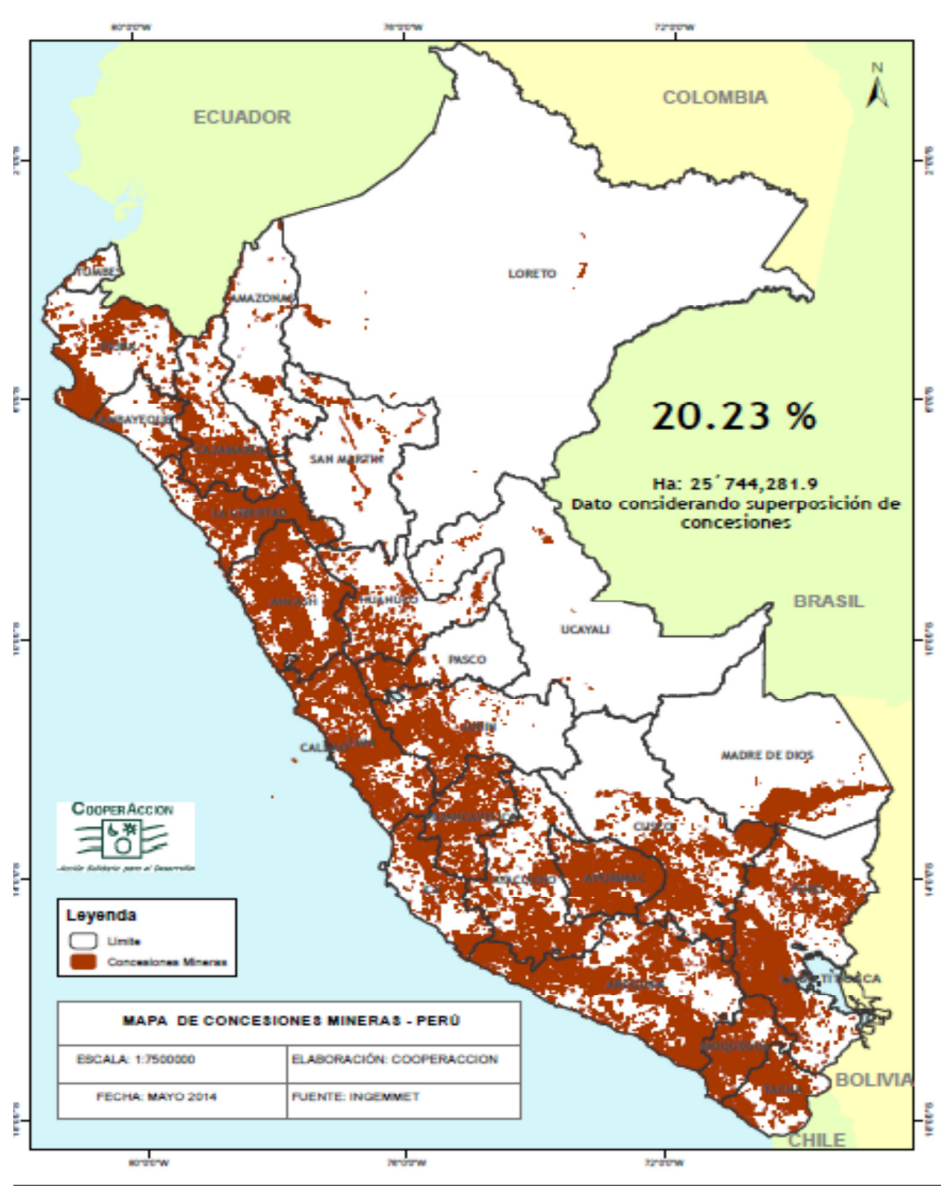
### Anexo 3. Mapa de concesiones petroleras vigentes y propuestas entre 2004 y 2009

#### Concesiones petroleras entre 2004 y 2009



Fuente: Source International, 2013. Disponible en: <http://www.source-international.org/es/2013/08/>

## Anexo 4. Mapa de concesiones mineras a mayo del 2014

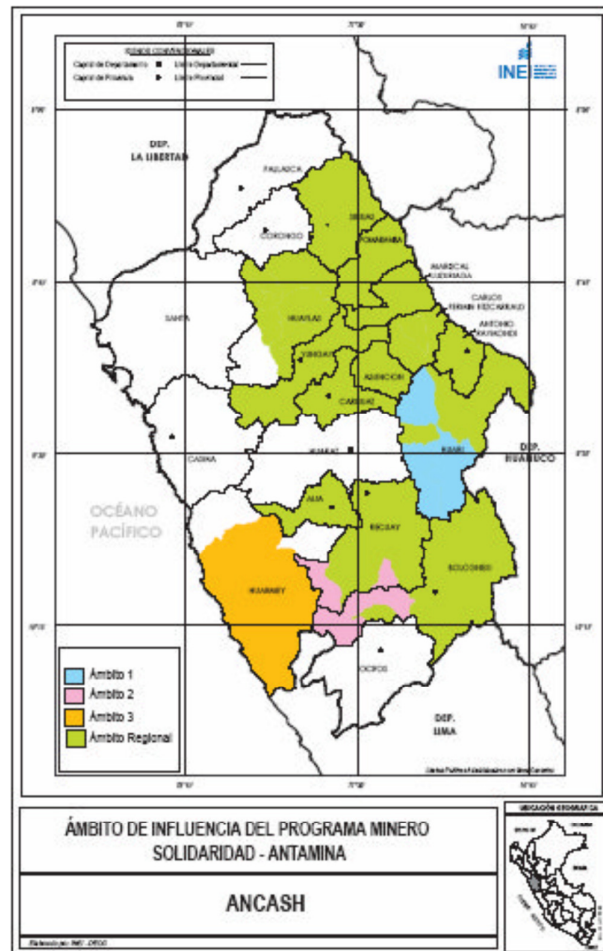


Fuente: CooperAcción, 2014. Disponible en: <http://www.cooperaccion.org.pe/nacional/25-mapas-nacional/2049-mapa-de-concesiones-mineras-del-peru-mayo-de-2014>



## Anexo 5. Zonas de influencia de compañías mineras Antamina y Barrick bajo el PMSP

### Anexo 5a. Zona de influencia de compañía minera Antamina



Fuente: PPT presentada por INEI-ANTAMINA sobre línea de base. Disponible en:

[http://www.fondomineroantamina.org/pdf/estudios/presentacion\\_linea\\_de\\_base\\_fma.pdf](http://www.fondomineroantamina.org/pdf/estudios/presentacion_linea_de_base_fma.pdf)

**Ámbito 1:** Corresponde a la zona de influencia directa de la mina, es decir, donde se produce la explotación del mineral. Esta zona está conformada por los distritos de Huari, Chavín de Huántar y San Marcos.

**Ámbito 2:** Corresponde a las zonas de influencia del mineroducto. Está conformado por los distritos de Pampas Chico, Cajacay, Antonio Raymondi, Pararín y Colquioc.

**Ámbito 3:** Corresponde al distrito de Huarney que es donde desemboca el mineroducto.

**Ámbito Regional o ámbito 4:** Resto de distritos del departamento.

## Anexo 5b. Zona de influencia de la compañía minera Barrick



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en: <http://neoandina.com/pdf/misquichilcasa.pdf>



Las zonas de influencia de la compañía minera Barrick para el departamento de Ancash son las siguientes:

Departamento	Provincia	Distrito	Centro Poblado Menor	Zona de Influencia
ANCASH	Huaraz	Jangas	Caserío Antaurán	Z.I. Directa
			Caserío Atupa	Z.I. Directa
			Caserío Chaquecyaco	Z.I. Directa
			Cdad. Campesina Cuncashca	Z.I. Directa
			Huanja	Z.I. Directa
			Caserío Mareniyoc	Z.I. Directa
			Mataquita	Z.I. Directa
			Cdad. Campesina San Isidro de Pacllón	Z.I. Directa
			Caserío Cahuish	
			Caserío Huantallón	
			Jahua	
			Jangas	
			Caserío Tara	
	Huaraz	Independencia	Cdad. Campesina Ramón Castilla	Z.I. Directa
			Cdad. Campesina Shecta	Z.I. Directa
			Caserío Tinyash	Z.I. Directa
			Chontayoc	
			Caserío San Juan de Pisco	
			Caserío Ancomarca	
			Atipayan	
			Caserío Cashacancha	
			Caserío Chicney	
			Cdad. Campesina Chincay	
			Sector Conchípuco	
			Sector Huinac	
			Marcac	
			Caserío Ocsharutuna	
			Cdad. Campesina/centro poblado Paccha	
			Sector Picup	
			Pongor	
			Quenuayoc	
			Los Olivos	
			Monterrey	
			Nicrupampa	
			Palmira	
			Shancayan	
	Huaraz	Taricá	Collón	
			Paltay	
			Lucma	
			Shimpi	
			Pashpa	
	Carhuaz	Marcara	Cdad. Campesina Vicos	
	Carhuaz	Anta/Matara	Cdad. Campesina Ecash	
	Carhuaz	Yungar	Cdad. Campesina Zanja	
			Sector Carian	

Fuente: Véctor Perú (2006) y Convenio “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” entre minera Barrick Misquichilca SA y el Estado peruano. Disponible en: <http://neoandina.com/pdf/misquichilcasa.pdf>

## Anexo 6. Ubicación de municipalidades seleccionadas para los estudios de caso

Mapa de Perú por departamentos-Ancash



Fuente: Google

Mapa de distritos seleccionados:  
M.D. Colquioc-Chasquitambo y M.D. Independencia



Fuente: Google

## Anexo 7. Reelección de autoridades 2006-2010, Ancash

N.	Municipalidad Reelegida, elecciones 2010	PROVINCIA	COMENTARIOS
1	M.D. Shupluy	Yungay	Gana alcalde con diferente partido
2	M.D. Samanco	Santa	Gana alcalde con diferente partido
3	M.D. Cáceres Perú	Santa	Gana alcalde con mismo partido
4	M.D. Ticapampa	Recuay	Gana alcalde con diferente partido
5	M.P. Recuay	Recuay	Gana alcalde con diferente partido
6	M.D. Pampas	Pallasca	Gana alcalde con diferente partido
7	M.D. Cajamarquilla	Ocros	Gana alcalde con diferente partido
8	M.D. Acas	Ocros	Gana alcalde con diferente partido
9	M.P. Huaylas	Huaylas	Gana alcalde con mismo partido
10	M.D. Huallanca	Huaylas	Gana alcalde con diferente partido
11	M.P. Huaylas-Caraz	Huaylas	Gana alcalde con mismo partido
12	M.D. Cusca	Corongo	Gana alcalde con diferente partido
13	M.D. San Miguel de Aco	Carhuaz	Gana alcalde con diferente partido
14	M.D. Pariahuanca	Carhuaz	Gana alcalde con mismo partido
15	M.D. Ataquero	Carhuaz	Gana alcalde con mismo partido
16	<b>M.D. Colquioc</b>	<b>Bolognesi</b>	<b>Gana alcalde con mismo partido</b>
17	M.D. Coris	Aija	Gana alcalde con mismo partido
18	M.D. Huanchay	Huaraz	Gana alcalde con diferente partido

Fuente: ONPE (2006, 2012)

18 Municipalidades son reelegidas desde las elecciones del 2006 a las del 2010	16 Municipalidades Distritales (MD)	10 M.D	Gana alcalde con diferente partido
		6 M.D	Gana alcalde con mismo partido
	2 Municipalidades Provinciales (MP)	1 M.P	Gana alcalde con diferente partido
		1 M.P	Gana alcalde con mismo partido

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE(2006, 2012)

## Anexo 8. Listado de entrevistados

N.	ENTIDAD	CARGO	FECHA	CÓDIGO	TIEMPO
1	<b>Compañía Minera Antamina-Fondo Minero Antamina</b>	Ex Gerente del Fondo Minero Antamina	04/03/2014	E-1	57:46
2		Vicepresidente de Asuntos Corporativos, Antamina	11/03/2014	E-2	58:19
3		Supervisor Senior de Relaciones Comunitarias Antamina (Chasquitambo-Colquioc)	18/02/2015	E-3	1:22:51
4		Encargado de infraestructura educativa y de salud	17/02/2015	E-4	1:06:07
5		Superintendente de desarrollo sostenible	17/02/2015	E-5	
6		Oficial de la Unidad de Gestión Territorial-Huallanca, Gestión Social	03/02/2015	E-6	--
7	<b>Cia. Minera Barrick-Asociación Civil Neoandina (ACN)</b>	Gerente General de Asociación Civil Neoandina (ACN)	10/03/2014	E-7	1:23:36
8		Colaborador en ACN	10/03/2014	E-8	
9	<b>SWISS-CONTACT</b>	Directora Ejecutiva	13/02/2014	E-9	--
10	<b>MINEM</b>	Especialista en monitoreo y supervisión de fondos sociales	20/02/2014	E-10	1:55:36
11	<b>PROINVERSIÓN</b>	Especialista Legal, Fondos Sociales	27/02/2015	E-11	1:06:44
12		Asesor Técnico, Obras por Impuestos	24/02/2015	E-12	--
13	<b>MINSA-DGIEM</b>	Coordinador Unidad de Estudios-Director Infraestructura DIGIEM	24/02/2015	E-13	1:02:47
14	<b>OINFE-MINEDU</b>	Relaciones Públicas OINFE	24/02/2015	E-14	--
15	<b>Municipalidad de Chasquitambo</b>	Alcalde	20/03/2014	E-15	01:43 23:02
16		Gerente Municipal	20/03/2014	E-16	30:06 27:28
17	<b>Municipalidad de</b>	Ex alcalde (2006-2010)	27/01/2015	E-17	28:52 39:55

18	<b>Independencia</b>	Ex alcalde (2003-2006) (2010-2014)	13/02/2015	E-18	1:31:36
19	<b>POBLADORES Chasquitambo capital</b>	Presidente Cdad. Campesina Colquioc	05/02/2015	E-19	1:02:39
20		Ex presidente Cdad. Campesina de Colquioc	06/02/2015	E-20	1:21:15
21		Enfermera posta de salud Chasquitambo	05/02/2015	E-21	20:27 11:51 2:09
22		Jefe personal posta de salud Chasquitambo	06/02/2015	E-22	41:07
23		Secretario IE Secundaria, Chasquitambo	18/02/2015	E-23	4:10 23:31
24		Padre de familia y trabajador de IE Secundaria, Chasquitambo	18/02/2015	E-24	18:29
25		Coordinador Educativo de la UGEL, Bolognesi- IE Primaria Chasquitambo	18/02/2015	E-25	22:14
26		GRUPO FOCAL MUJERES (Chasqui, Llampa)	07/02/2015	GF-26	1:06:28
27	<b>COLQUIOC</b>	Ex teniente gobernador Colquioc	05/02/2015	E-27	38:07 9:14
28	<b>HORNILLOS</b>	Directora IE Primaria, Pobladora	04/02/2015	E-28	1:04:12
29	<b>LLAMPA</b>	Vecina y miembro canal de riego	05/02/2015	E-29	57:02
30		Ex fiscal	05/02/2015	E-30	47:06
31		Poblador 1	18/02/2015	E-31	--
32		Poblador 2	18/02/2015	E-32	--
33	<b>LLAMARUMI</b>	GRUPO FOCAL HOMBRES	06/02/2015	GF-33	1:22:32
34		GRUPO FOCAL MUJERES	06/02/2015	GF-34	1:15:10
35	<b>ACOPAMPA</b>	Madre de familia, IE primaria	09/02/2015	E-35	11:29 7:57
36		Presidenta de la APAFA	09/02/2015	E-36	--
37		Alcalde de centro poblado	09/02/2015	E-37	27:17
38		Directora IE Primaria	09/02/2015	E-38	51:31
39	<b>ACOVICHAY</b>	Directora IE Acovichay	27/01/2015	E-39	1:01:13
40		Madre de familia 1	16/02/2015	E-40	23:34
41		Madre de familia 2	17/02/2015	E-41	19:39

42		Madre de familia 3	17/02/2015	E-42	13:33
43		Madre de familia 4	17/02/2015	E-43	29:21
44	<b>VICHAY</b>	Directora IE Vichay	26/01/2015	E-44	28:21
45		Poblador	16/02/2015	E-45	40:59
46	<b>JINUA</b>	Director IE Jinua	24/01/2015	E-46	35:38
47		GRUPO FOCAL MIXTO	15/02/2015	GF-47	42:03
48	<b>SANTA CASA</b>	Enfermera posta salud	02/02/2015	E-48	7:57 21:34
49		Pobladora	11/02/2015	E-49	17:43
50		Ex teniente gobernador	02/02/2015	E-50	1:06:53
51		Ex presidente cdad. campesina Ramón Castilla	02/02/2015	E-51	
52		Presidente cdad. campesina Ramón Castilla	29/01/2015	E-52	35:04
53		GRUPO FOCAL MUJERES	11/02/2015	GF-53	43:09

## **Anexo 9. Cuestionario de los entrevistados**

### **Anexo 9.1. Pauta de entrevistas para empresas mineras**

- 1. Cuénteme sobre la experiencia de su empresa con el PMSP**
- 2. ¿Cuál ha sido la experiencia de colaboración de la empresa con los gobiernos locales bajo el marco del PMSP realizado para infraestructura educativa y de salud?**
- 3. ¿Cree que la cantidad de canon que reciben algunas municipalidades de sus zonas de influencia influye en la predisposición a colaborar con la empresa minera?**
- 4. ¿Cree que el PMSP tuvo un efecto directo en la reducción de los conflictos socioambientales? (paz social)**
- 5. ¿Cómo fue el trabajo en la zona (municipalidades seleccionadas), en materia de infraestructura educativa y de salud?**
- 6. ¿Aportaron con algún otro servicio adicional en estos sectores?**
- 7. ¿Qué papel cree que ha tenido la autoridad local en el éxito o fracaso de este PMSP? ¿Considera importante el liderazgo del alcalde?**
- 8. ¿Eran estas obras conectadas con un plan de desarrollo local? ¿De quién surgían?**
- 9. ¿Tienen claro las comunidades campesinas con las que trabajan cómo quieren lograr su desarrollo?**
- 10. ¿Su trabajo con las comunidades ha generado dependencia por parte de éstas hacia ustedes?**
- 11. ¿Cuál ha sido su estrategia de imagen o publicidad cuando han llevado a cabo las obras?**



## **Anexo 9.2. Pauta de entrevista semiestructurada a autoridades locales**

- 1. ¿Cuál es en su opinión su experiencia de colaboración con la empresa minera (Antamina o Barrick) en el marco del PMSP?**
- 2. En particular, ¿Cuál es su opinión sobre la colaboración que ha tenido su gobierno con la empresa minera (Antamina o Barrick) para la provisión de infraestructura educativa y de salud en su distrito?**
- 3. ¿Cree que el PMSP ha servido para que el gobierno sea más eficiente en la provisión de esta infraestructura?**
- 4. ¿Cree que la provisión de esta infraestructura ha sido bien valorada por sus ciudadanos?**
- 5. ¿Con quién cree que identifican sus ciudadanos la realización de estas obras?**
- 6. ¿Cuáles cree usted que son las tareas/actividades/servicios que sus ciudadanos esperan que su alcalde realice? ¿Le ha ayudado el PMSP a materializarlas?**
- 7. ¿Cree que el PMSP ha servido para garantizar su reelección? Especifique en qué áreas le ha servido (todas o PFI, educación, salud, infraestructura y desarrollo económico productivo).**
- 8. ¿Cree que la colaboración del gobierno local con la empresa minera es mal o bien vista por sus ciudadanos?**
- 9. ¿Afecta la cantidad de canon minero en que desee o no colaborar más o menos con la empresa minera?**
- 10. ¿Cómo ve la actuación de la empresa minera de manera directa en las comunidades a través del PMSP?**

### **Anexo 9.3. Pauta de entrevista semiestructurada a líderes comunales y/o pobladores.**

- 1. ¿Cuál es, en su opinión, la experiencia de colaboración que ha habido con la empresa minera (Antamina o Barrick) con su comunidad/distrito bajo el marco del PMSP?**
- 2. En particular, ¿Cuál es su opinión sobre la colaboración que ha tenido su comunidad/gobierno local con la empresa minera (Antamina o Barrick) para la provisión de infraestructura educativa y de salud en el distrito o en su comunidad?**
- 3. ¿Cree que la provisión de esta infraestructura ha sido bien valorada por sus ciudadanos?**
- 4. ¿Con quién cree que identifican sus ciudadanos la realización de estas obras?**
- 5. ¿Cree que el PMSP ha servido para que el gobierno local sea más eficiente en la provisión de esta infraestructura?**
- 6. ¿Cree que la realización de estas obras bajo el marco del PMSP ha contribuido a mejorar la imagen de la actuación del GL hacia sus ciudadanos?**
- 7. ¿Cree que la colaboración de su comunidad/gobierno local con la empresa minera es mal o bien vista por sus ciudadanos?**
- 8. ¿Cree que la colaboración de su comunidad con la empresa minera ha contribuido a mejorar o desprestigiar su imagen como líder? ¿Y la de su gobierno local?**
- 9. ¿Cree que es positiva la colaboración directa de la empresa minera con las comunidades? ¿Y con el GL? ¿Y con el GR? ¿Y con el GN? ¿Por qué?**

#### **Anexo 9.4. Pauta de entrevista semiestructurada, salud**

- 1. ¿Cuál es en su opinión su experiencia de colaboración con la empresa minera (Antamina o Barrick) en el marco del PMSP en el sector salud?**
- 2. ¿Cuál ha sido la provisión que ha aportado el PMSP para el sector salud en su centro, en particular?**
- 3. ¿Cree que el PMSP ha servido para que la provisión de esta infraestructura y servicios sea más eficiente que la provisión llevada a cabo por el gobierno solamente?**
- 4. ¿Cree que la provisión de esta infraestructura ha sido bien valorada por sus ciudadanos?**
- 5. ¿Llega esta infraestructura a todos los distritos o comunidades donde intentaba llegar?**
- 6. ¿Con quién cree que identifican sus ciudadanos la realización de esta provisión?**
- 7. ¿Cómo ve la actuación de la empresa minera de manera directa en las comunidades a través del PMSP?**
- 8. ¿Cree que el PMSP ha contribuido positiva o negativamente a la mejora de la salud en su centro, en el distrito y en las comunidades?**

### **Anexo 9.5. Pauta de entrevista semiestructurada, educación**

- 1. ¿Cuál es en su opinión su experiencia de colaboración con la empresa minera (Antamina o Barrick) en el marco del PMSP en el sector educación?**
- 2. ¿Cuál ha sido la provisión que ha aportado el PMSP para el sector educación en su centro en particular?**
- 3. ¿Cree que el PMSP ha servido para que esta provisión (de infraestructura y/o servicios) sea más eficiente que la provisión llevada a cabo por el gobierno solamente?**
- 4. ¿Cree que la provisión (de esta infraestructura y/o servicios) ha sido bien valorada por los ciudadanos?**
- 5. ¿Llega a todo el distrito o comunidad que intenta llegar?**
- 6. ¿Con quién cree que identifican sus ciudadanos la realización de esta provisión?**
- 7. ¿Cómo ve la actuación de la empresa minera de manera directa en las comunidades a través del PMSP?**
- 8. ¿Cree que el PMSP ha contribuido positiva o negativamente a la mejora de la educación en su centro, y en el distrito, y en las comunidades?**

## **Anexo 9.6. Pauta para los grupos focales**

### **Dimensión 1: Percepción respecto a la eficiencia de los servicios brindados (salud/educación)**

- En la comunidad, ¿tienen algún establecimiento de salud/colegio realizado bajo el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)?
- ¿Qué servicios ofrece? ¿a quién atiende?
- Estos servicios, ¿les brindan lo que desean? (indagar satisfacción de necesidades: ¿Qué servicios son los que más les gustan?, ¿qué debería mejorar?)
- ¿Creen que estos servicios ha traído algún cambio/mejora para la comunidad? (indagar si hay alguna diferencia positiva o negativa en comparación al tiempo cuando no existía la infraestructura o no estaba mejorada)

### **Dimensión 2: Identificación de quién ha promovido la construcción de estos servicios.**

- ¿Y quién construyó el..... (mencionar al establecimiento de salud/colegio)?
- ¿Cuándo se hizo?
- La comunidad, ¿colaboró en algo?
- La municipalidad, ¿colaboró en algo? (esta pregunta se realizará en caso que la municipalidad no se mencione como respuesta de la primera pregunta de esta dimensión).

### **Dimensión 3: Percepción acerca de colaboración minera-gobierno local**

- Entre el 2007 y 2010, ¿recuerdan alguna coordinación o trabajo compartido entre minera y municipalidad?, ¿de qué se trató?
- Este trabajo conjunto, ¿le pareció bueno, no tan bueno, malo? ¿Por qué?
- En este trabajo colaborativo ¿Qué consideran que debió ser mejor?

#### **Dimensión 4: Legitimidad del gobierno local en la alianza con la minera**

- ¿Qué recuerdan sobre la gestión del gobierno local durante el período 2007-2010? ¿qué fue lo que mejor hizo? (indagar qué satisfizo a la comunidad) ¿qué recomendaciones le harían? (indagar lo que faltó por trabajar)
- La provisión del servicio..... (salud/educación), ¿creen que influyó en el momento de elegir o no al alcalde que rigió en el 2010? La construcción de esta infraestructura/obra, ¿le favoreció o no? (indagar si fue algo a favor o en contra de su reelección). ¿Por qué?
- ¿Algo más que desee decir sobre la provisión de infraestructura educativa y de salud a través de la alianza entre empresa minera y gobierno bajo el marco del PMSP?

#### **Dimensión 5: Criterios de la población para (re)elegir a sus autoridades de gobierno distrital**

- En su propia opinión, ¿Qué características debería tener un autoridad/alcalde para que lo elijan?, ¿cómo debería ser con su pueblo, con sus comunidades?
- ¿Qué tipo de actividades esperan que haga un alcalde por su población? (Obras públicas, provisión de servicios, empleo). Con las obras que mencionan, ¿creen que podría ser reelegido? ¿Por qué?
- En todo caso, ¿qué consideran que debería hacer un alcalde para que la población lo reelija?

## Anexo 10. Diferencias entre Constitución de 1979 y 1993

Constitución de 1993	Constitución de 1979
<b>Título III. Del Régimen Económico. Cap. I</b>	<b>Título III. Del Régimen Económico Cap. I</b>
<b>Art.58.-Economía Social de Mercado.</b> La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, <u>actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.</u>	<b>Art. 115.-</b> La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el <u>interés social</u> .
<b>Art.59.-Rol económico del Estado</b> <u>El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.</u> El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, <u>promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.</u>	<b>Art.116.-</b> El Estado promueve y protege el libre desarrollo del <u>cooperativismo</u> y la autonomía de las empresas cooperativas. Asimismo, <u>estimula y ampara el desenvolvimiento de las empresas autogestionarias, comunales y demás formas asociativas.</u>
<b>Art.60.-Pluralismo económico</b> <u>El Estado reconoce el pluralismo económico.</u> La economía nacional se sustenta en la <u>coexistencia</u> de diversas formas de propiedad y de empresa.  <u>Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.</u>  La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.	<b>Art.112.-</b> <u>El Estado garantiza el pluralismo económico.</u> La economía nacional se sustenta en la <u>coexistencia democrática</u> de diversas formas de propiedad y empresa. Las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionadas, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características. <b>Art.113.-</b> <u>El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo.</u>
<b>Art.61.- Libre competencia</b> <u>El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.</u> Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.  La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser	<b>Art.114.-</b> Por causa de <u>interés social</u> o seguridad nacional, <u>la ley puede reservar para el Estado actividades productivas o de servicios. Por iguales causas puede también el Estado establecer reservas de dichas actividades a favor de los peruanos.</u>

objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni por particulares.	
<p><b>Art.62.- Libertad de contratar.</b> La libertad de contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.</p> <p>Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.</p>	
<p><b>Art.63.- Inversión nacional y extranjera.</b> <u>La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones.</u> La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste adoptar medidas análogas.</p> <p>En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.</p> <p>El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterles a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley</p>	<p><b>Art.117.-</b> El Comercio exterior es libre dentro de las limitaciones que la ley determina por razones de <u>interés social y desarrollo del país.</u> <u>El Estado promueve la cooperación entre los pueblos para alcanzar un orden económico internacional justo.</u></p>
<p><b>Art.64.- Tenencia y disposición de moneda extranjera.</b> El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.</p>	
<p><b>Art.65.- Protección al consumidor.</b> El Estado defiende <u>el interés de los consumidores y usuarios.</u> Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su</p>	<p><b>Art. 110.-</b> El régimen económico de la República se fundamenta en <u>principios de justicia social</u> orientados a la <u>dignificación del trabajo</u> como fuente principal de riqueza y como medio de <u>realización de la persona</u></p>



disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y seguridad de la población.	<u>humana</u> . El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. <u>Con igual finalidad, fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores.</u>
	<b>Art. 111.-</b> El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio.
<b>Cap. II. Del ambiente y los recursos naturales</b>	<b>Cap. II. De los recursos naturales</b>
<b>Art.66.-Recursos Naturales</b> Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. <u>El Estado es soberano en su aprovechamiento.</u>  Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. <u>La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.</u>	<b>Art. 118.-</b> Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, agua y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía <u>pertenecen al Estado</u> . La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento de los particulares.
<b>Art.67.-Política Ambiental.</b> El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.	<b>Art.119.-</b> El Estado evalúa y preserva los recursos naturales. Asimismo fomenta su racional <u>aprovechamiento</u> . <u>Promueve su industrialización para impulsar el desarrollo económico.</u>
<b>Art.68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas.</b> El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.	<b>Art. 120.-</b> El Estado impulsa el desarrollo de la Amazonía. Le otorga regímenes especiales cuando así se requiere. Una institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario, la investigación, la evaluación y el control de dichos recursos.
<b>Art.69.- Desarrollo de la Amazonía.</b> El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.	
<b>Cap. IV. Del Régimen Tributario y presupuestal.</b> <b>Art.77.- Presupuesto Público.</b> La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.  El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización	<b>Art. 121.-</b> Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con una política descentralista. Su procesamiento se hace preferente en la zona de producción.

<p>Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon (*).</p> <p>(*)Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N. 26472, publicada el 13 junio 1995 (...):</p> <p><b>“Art.77.- Presupuesto Público.</b> La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.</p> <p>El presupuesto <u>asigna equitativamente los recursos públicos</u>, su programación y ejecución responden a los <u>criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización</u>. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.</p>	
	<p><b>Art.122.-</b> El Estado fomenta y estimula la actividad minera. Protege la pequeña y mediana minería. Promueve la gran minería. Actúa como empresario y en las demás formas que establece la ley. La concesión minera obliga a su trabajo y otorga a su titular un derecho real, sujeto a las condiciones de ley.</p>
	<p><b>Art.123.-</b> Todos tienen derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.</p>

Elaboración propia en base a Constitución de 1993("Constitución Política del Perú," 1993) y Constitución de 1979 ("Constitución Política del Perú 1979," 1979).